பொதுத்துறை ஆட்சி இயலுக்கு ஓர் அறிமுகம்

I

லியனர்ட் டி. ஒயிட்

தமிழாக்கம்:

வீ. கண்ணையா

தமிழ் வெளியீட்டுக் கழகம்

தமிழ் நாடு - அரசாங்கம்

தமிழ் வெளியீட்டுக் கழக வரிசை எண்—87

பொதுத்துறை ஆட்சி இயலுக்கு ஓர் அறிமுகம்–I

(Introduction to the Study of Public Administration-I)

ஆசிரியர் :
லியனார்ட் டி. ஒயிட்

தமிழாக்கம் :
வி. கண்ணையா, எம்.ஏ.,
பேராசிரியர், அரசியல் துறை,
அரசியல் கலைக் கல்லூரி,
கோயம்புத்தூர்.

தமிழ் வெளியீட்டுக் கழகம்

தமிழ்நாடு - அரசாங்கம்

First Edition—March, 1966.

B.T.P. No. 87

Introduction to the Study of Public Administration - I

Leonard D. White

Translation

V. Kanniah

Price Rs. 7-50

Printed by

Muthukumaran Press,
14-A, Kuppier Street,
Madras-1.

அணிந்துரை

(திரு. எம். பக்தவத்ஸலம், தமிழக முதலமைச்சர்)

தமிழைக் கல்லூரிக் கல்வி மொழியாக ஆக்கி ஆறு ஆண்டுகள் ஆகிவிட்டன. குறிப்பிட்ட சில கல்லூரிகளில் பி.ஏ., வகுப்பு மாணவர்கள் தங்கள் பாடங்கள் அனைத்தையும் தமிழிலேயே கற்று வருகின்றனர். தொடக்கத்தில் இருந்த இடர்ப்பாடுகள் மெல்ல மெல்ல மறைந்துவருகின்றன. நாடு முழுதும் பரந்துள்ள மாணவர்களின் ஆர்வம், 'தமிழிலேயே கற்பிப்போம்' என முன்வந்துள்ள கல்வி ஆசிரியர்களின் ஊக்கம், பிற பல துறைகளிலும் தொண்டு செய்வோர் இதற்கெனத் தந்த உழைப்பு, தங்கள் சிறப்புத் துறைகளில் நூல்கள் எழுதித் தர முன்வந்த நூலாசிரியர்கள் தொண்டுணர்ச்சி, இவற்றின் காரணமாக இத் திட்டம் நம்மிடையே திருப்திகரமாக நடைபெற்றுவருகிறது.

பல துறைகளில் பணிபுரியும் பேராசிரியர்கள் எத்தனையோ நெருக்கடிகளுக்கிடையே குறுகிய காலத்தில் அரிய முறையில் நூல்கள் எழுதித் தந்துள்ளனர்.

வரலாறு, அரசியல், உளவியல், பொருளாதாரம், புவியியல், வேதியியல், உயிரியல், வானியல், புள்ளியியல், தத்துவம் ஆகிய பல துறைகளில் தனி நூல்கள், மொழிபெயர்ப்பு நூல்கள் என்ற இரு வகைகளிலும் தமிழ் வெளியீட்டுக் கழகம் நூல்களை வெளியிட்டு வருகிறது.

இவற்றுள் ஒன்றான 'பொதுத்துறை ஆட்சி இயலுக்கு ஓர் அறிமுகம்-I' என்ற இந் நூல் தமிழ் வெளியீட்டுக் கழகத்தின் 87 ஆவது வெளியீடாகும். கல்லூரித் தமிழ்க் குழுவின் சார்பில் வெளியான 35 நூல்களையும் சேர்த்து இதுவரை 122 நூல்கள் வெளிவந்துள்ளன.

கணக்கிலடங்காத் தடைகளை எல்லாம் அகற்றித் தமிழன்னை கல்லூரிக் கலையாசனத்தில் அமர்ந்துள்ளாள். எனவே, இவ் வன்னையை வாழ்த்துவோமாக. உழைப்பின் வாரா உறுதிகள் இல்லை; ஆதலின், உழைத்து வெற்றி காண்போம். தமிழைப் பயிலும் மாணவர்கள் உலக மாணவர்களிடையே சிறந்த இடம் பெற வேண்டும்; அதுவே தமிழன்னையின் குறிக்கோளுமாகும். சென்னைப் பல்கலைக் கழகத்தின் பலவகை உதவிகளுக்கும் ஒத்துழைப்புக்கும் நம் மனம் கலந்த நன்றி உரித்தாகுக.

எம். பக்தவத்ஸலம்

நான்காம் பதிப்பிற்கு முன்னுரை

ஒரு நூலின் நான்காம் பதிப்பிற்கு முன்னுரை சுருக்கமாக இருக்கவேண்டும்.

இப்பொழுதிலிருந்து முப்பதாண்டிற்கு முன் நான் முதற் பதிப்பை ஏற்றுக்கொண்டதைத் தெரிந்துகொள்ள என்னுடைய வாசகர்கள் அக்கறைப்படலாம். கல்வி சார்ந்த துறையில் ஒரு புதிய துறையாக அன்றிருந்த பொதுத்துறை ஆட்சி இயலைப்பற்றி நான் என்ன தெரிந்துகொண்டிருந்தேன் என்பதைக் காணவும், நான் அறிந்த செய்தியை முறையாக ஒருங்கமைக்கவும் நான் விரும்பினேன். சிறிது உரிமை விஞ்சிய முறையில், ஒவ்வொரு பத்தாண்டைப்பற்றியும் ஒரு புதிய பதிப்பை ஏற்றுக்கொண்டு நான் தெரிந்துகொண்டிருப்பதுபற்றியும் அறிந்துகொண்டிருப்பதுபற்றியும் இதில் சேர்க்க விரும்பினேன். கால அட்டவணை நிலையாக அப்படியே இருந்தது; ஆனால், மிக விரைந்து வளர்ச்சியடையும் அரசாங்கக் கள அரசியல் கிளையின் மிக்க விரிவை என்னால் முன்னறிய முடியவில்லை. இங்கும் வெளிநாட்டிலும் நான் தொடர்புகொண்டிருந்த இதன் பாகம் அல்லது இவைகள் எல்லாவற்றையும் ஒரு நூலில் தெரிவிப்பது இயலாததாகி வருகிறது.

எனவே, இந் நான்காம் பதிப்புத் தெரிந்தெடுப்பிற்குரியதாகும். முந்திய பதிப்புகளின் பொதுவான அமைப்பிலிருந்து இது முற்றிலும் திருத்தியமைக்கப்பட்டதாகும். ஆனால், அங்குமிங்கும் சிறிது கூட்டலும் குறைத்தலும் காணப்படலாம். முன் நன்றாக விளக்கப்படாதவை இங்குச் சரிநுட்பமாகச் சொல்லப்பட்டிருக்கின்றனவென்று மட்டும் நான் நம்பலாம். இக் கட்டுமானத்தின் பொருள் விளக்கத்திற்கென ஒதுக்கப்பட்டிருக்கும் பெருமளவுப் பக்கங்களைப் படிப்போருக்கு இந் நூல் உதவியாக இருக்கும். ஒவ்வோர் ஆட்சி இயலும் உட்கொண்டிருக்கும் கொள்கையின் பெரு ஆய்வு விளைவுகளை அறிந்துகொள்வதற்கென இந் நூலை நான் விவரங்களிலிருந்து அகற்ற முற்றிலும் முற்பட்டேன்.

இப் புதிய கருத்துகள் இப் பதிப்பின் மிகத் தெளிவானவைகளாகும். (1) ஒற்றுமை நாட்டத்திற்கு உரியவைகளில் அமைப்பு, கட்டுமானம் ஆகியவற்றின் பொருள் பயன்படுத்தப்பட்டிருக்கிறது. இது ஒன்று; ஆனால் கடந்த அரை நூற்றாண்டின் அமைப்புபற்றிய மாற்றங்களில் பொருள் தெளிவாகின்ற பின்னணியில் இது ஒன்றுதான் என்று சொல்வதற்கில்லை. (2) முதன்மைப் பணிபற்றி ஒரு பிரிவு மூன்றாவது பதிப்பில் ஆட்சி இயல் இயக்க ஆற்றலுக்கென ஈடு

படுத்தப்பட்டிருந்த பகுதியை மாற்றீடு செய்கிறது. இத்தகைய விளக்கம் முன் பதிப்பில் இல்லாதிருந்தது கருத்தில் கொள்ள முடியாததோர் இடைவெளியாகும்; அதாவது முதன்மைப் பணியின் பிழிவுதான் பொதுவானதாக்கப்பெற்ற பகுப்பாய்வாகும் என்பதை ஆட்சி இயல் இயக்காற்றலில் நான் ஏற்றுக்கொண்டிருந்தேன். (3) நிதி இயல் ஆட்சிபற்றிய அதிகாரங்கள் விரிவாக்கப்பட்டிருக் கின்றன. பட்ஜெட் சூழ்ச்சித்திறம், செயல்முறைத்திறம் ஆகியவை பற்றிய புதிய சான்றுகளால் இவைகளை மிகத் தெளிவாக விளக்கி இருப்பதாக நான் நம்புகிறேன். (4) பணியாள் தொகுதி மேலாண்மைபற்றிய அதிகாரத்தில், விரிவான செயற்பாடுகள்பற்றி மிகையான செய்திக் குறிப்புகளை நான் பயன்படுத்திக்கொண்டிருக் கிறேன். பொதுத் துறையில் தொழிலியல் உறவுகள்பற்றி இரண்டு அதிகாரங்கள் தெளிவாக்குகின்றன. (மிகக் கடினமான நிகழ்வாகிய அணு ஆற்றல் கமிஷன் அமைப்புகள் உட்பட.) மேலும் இவை பற்றுறுதி, பாதுகாப்பு ஆகிய பிரச்சினைகள்பற்றியும் குறிப்பிடு கின்றன. (5) ஆட்சி அதிகாரங்கள்பற்றிய பகுதி சுருக்கப்பெற்றுத் தொலைவுத் தோற்றத்தில் வைக்கப்பட்டிருக்கிறது. (6) 1954ஆம் ஆண்டில் பொது நோக்கில் எழுந்த நிகழ்ச்சி வேகங்களைக் கருத்தில் கொண்டு அக் காலத்திற்குத் தேவையானவைகளை வலிமையான அரசாங்க நிறுவனங்களின் கட்டுப்பாடுபற்றிய இறுதி அதிகாரங்கள் குறிப்பிடுகின்றன. (7) அமெரிக்காவிற்கும் வெளியே இந் நூல் படிக்கப்படுவதால், தற்காலிகமானவைகளைத்தவிர, இப்போதைய அமெரிக்க நூல்களைப்பற்றிய அடிக் குறிப்புகளையும் நான் சேர்த் திருக்கிறேன்.

இந் நூலின் முந்திய பதிப்புகள் வெளிவந்தபின், மிகச்சிறந்த நூல்கள் தோன்றியுள்ளன. இவைகள் இந் நூலின் பெரும் பகுதியை எடுத்துக்கொள்வதால் இவைகள்பற்றி நான் தெளிவாக மேற்கோள் காட்டவில்லை. இருப்பினும், ஆட்சி இயலின் ஒவ் வோர் ஆய்வாளரும் இரண்டு இனங்களைச் சிறப்பாகக் கவனிக்க வேண்டும். ஹரோல்டு ஸ்டீன் (Harold Stein) பதிப்பித்துள்ள 'பொதுத்துறை ஆட்சி இயலும் கொள்கை வளர்ச்சியும்' (Public Administration and Policy Development) என்னும் நிகழ்வுகள் பற்றிய நூல் இவைகளில் ஒன்றாகும் (நியூயார்க்: ஹார்கோர்ட் பிரேஸ், 1952). பயிற்சி அளிப்பவர்கள் தம் சொந்த விருப்பத் தெரிவுகளை இந் நூலிலிருந்து செய்துகொள்வர் என்ற நம்பிக்கையில், தக்க இடங்களில் தனிப்பட்ட நிகழ்வுகளை நான் குறிப்பிடவில்லை. மற்றொன்று ஆட்சி இயலுக்கான அமெரிக்கக் கழகத்தால் சிக்கா கோவில் வெளியிடப்பெற்ற 'பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் மறு ஆய்வு' என்னும் பத்திரிகையாகும். இந் நூற் பொருள் அடிக்கடி இப் பத்திரிகையின் பக்கங்களில் விளக்கம் பெறுகிறது.

பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் பொருள்பற்றிய அறிவையும் செய்திகளையும் பெறப் பல வழிகள் இருக்கின்றன. இவைகள் எல்லாம் தகவுடையனவே. ஐரோப்பாவில் நீண்டகாலமாக நிலை பெற்றுவந்திருக்கும் ஆட்சிச் சட்டப் பின்னணியிலிருந்து இத் துறையில் ஃபிராங் ஜே. குட்நோவ் என்பார் முதலில் முறையான ஆய்வைத் தொடங்கினர். மேலாண்மையைப் பொறுத்தவரையில், நகராட்சி ஆராய்ச்சிச் செயலகத்தோடு ஆட்சி இயல் ஆய்வும் தொடங்கியது. 1920-க்கும் 1929-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில் இது முறையாக வகுத்தளிக்கப்பட்டது. ஆட்சி இயல் அறிவியல்களின் பன்னாட்டுக் கழகம், அனைத்து நாடுகளின் மாநகர் ஒன்றியம், அமெரிக்காவிற்குள்ளான நகராட்சி மாநாடுகள், இவை போன்ற நிறுவனங்களோடு அமெரிக்கத் தொடர்புகளின் நன்மைகளோடு, ஐக்கிய நாடுகளின் தலைமையின் கீழ், இரண்டாவது உலகப் போருக்குப்பின் ஆட்சி இயலின் ஒப்பாய்வு தொடங்கியது. கொள்கை உருவாக்கும் நிறுவனங்கள், அரசியற் கட்சிகள், அக்கறைக் குழுக்கள் ஆகியவற்றுடனான ஆட்சி இயல் வெளியுறவுகள் அண்மையில் அக்கறைக்குரிய கேந்திரமாக இருந்துவந்துள்ளன. ஆங்கில, ஐரோப்பிய அறிஞர்களால் மேற்கொள்ளப்பெற்ற ஆட்சி இயல் வரலாற்றின் ஆய்வு அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டில் தோன்றியது. ஒரு புதிய, நல்ல எதிர்காலமுடைய வாய்ப்பிலிருந்து ஆட்சி இயலுக்கு, புறவாழ்வுக் கூறுகளை ஆராய்ந்து அகப் பண்புகளை உணர முயலுகின்ற சமூக அறிவியலாளர்களின் கோட்பாடு ஏற்கெனவே பெருமளவு பயனளித்திருக்கிறது. முதல் நிலைப் பொதுமையின் மெய்ம்மைக் கோள்களைச் செய்முறைப்பணி உறுதிபடுத்தத் தொடங்கியது. மாறுபட்ட இவ் வணுகு முறை ஒவ்வொன்றிலிருந்தும் அறிவாற்றலும் நுழைபுலமும் உண்டாகின்றன. இவைகள் எல்லாவற்றையும் திரட்டப் போதுமான, அடிப்படையான ஒரு தொகுப்பிணைப்பைச் சில சமயம் சில மேதைகள் செய்யலாம்.

அமெரிக்க ஆட்சிமுறையின் இப்போதைய இயல்பிலும் உட்கருத்தின்மீதும் வரலாற்றின் சாயல் படிகிறது. ஆனால், வருங்கால வியத்தகு நிகழ்ச்சி இன்னும் மிகையான விளைவுகள் செறிந்ததாக இருக்கலாம். நம்முடைய எல்லைகளுக்கு வெளியே இருக்கும் ஆற்றல்களின் நெருக்கத்தின்கீழ், 1945ஆம் ஆண்டிலிருந்து நம் முறையின் பல கூறுகளின் நிலையான சீரமைப்பில் நாம் ஈடுபட்டிருந்தோம்; இப் பதிப்பு அச்சேறுமுன் பல மாறுதல்கள் வரவிருக்கின்றன. முதல், இரண்டாவது ஹூவர் கமிஷன், அரசாங்கங்களுக் கிடையேயான உறவுகள் பற்றிய கமிஷன், ஆட்சி நடைமுறைச் சட்டம், அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனக் கட்டுப்பாட்டுச் சட்டம், இரு புதிய கூட்டரசுத் துறைகளின் அமைப்பு, பொதுவான தரங்களின் கீழ் 'பன்முனைப் படுத்தப் பெற்ற' ஆட்சியின் புதிய உள் கட்டுமானம், கூட்டரசுப் பணியாள்

தொகுதி, வாங்குதல், தணிக்கை செய்தல் போன்றவைகளில் செயற் படும் போக்குகள் ஆகியவற்ருல் இப் போக்குக் குறிப்பிடப்பட்டது. ஆட்சி இயல் மேலாண்மைபற்றிய அதிபரின் கமிட்டி, ஆட்சி நடை முறைபற்றிய தணிக்கை நாயகத்தின் கமிட்டி ஆகியவற்றின் திட்டங் களை இந் நிகழ்ச்சிகளும் மற்றவைகளும் எப்படி உறுதி செய்தன என்பதைக் காணும்போது வியப்பாகவும் பெருமிதமாகவும் இருக்கிறது. இவ் ஆய்வுகளின் பங்குப் பணிகளின் பெரும் சிறப்பைக் காலப் போக்கு மட்டுமே வலியுறுத்தும்.

பதினைந்தாண்டாக அமெரிக்க ஆட்சி முறை நெருக்கடியான நிலை களில் இயங்கிற்று. பதினைந்தாண்டாகப் பெரிய ஆட்சி இயற் கட்டு மானங்களும் செயற்பாடுகளும் சிவில் முறையின்றிப் படைமுறையை ஒத்திருந்தன. உள்நாட்டுப் போர் நடந்த ஐந்தாண்டைத் தவிர இவ் வரலாற்று மாற்றம் இணையற்றதாகும். 1950ஆம் ஆண்டில் தொடங்கிய இப் பெரு மாற்றம் எதைக் குறிப்பிடுகிறதென்பதைத் தெளிவின்றிக் காணலாம்; ஆனால், பெரும் விளைவுகளை உண்டாக்க வல்லதாக இது இருக்கலாம். ஒருகால் நூற்றுண்டிற்கு அமெரிக்கர்கள் போர் நிலையில் வசிக்கவேண்டி இருந்தால் விளைவுகள் பெருமாற்றங் களை உண்டாக்கக் கூடியனவாக இருக்கும்.

இந் நூலின் தகவிற்களித்த உதவிக்காக என்னுடைய நன்றிக் கடன்களைப் பதிவு செய்துகொள்ள இயலாதாகிறது. இத் துறையில் என்னுடன் உழைத்த, சிந்தித்தவர்களின் அறிவாற்றலையும் அறிந்து கொண்ட செய்திகளையும் நான் அவர்களுடன் பகிர்ந்துகொண்ட நுண்ணேக்குகளையும் தொகுத்துக் கொடுத்திருக்கிறேன். சிக்காகோ பல்கலைக் கழகத்தில் உள்ள என்னுடைய நண்பர்களுக்கும் உடன் உழைப்பாளர்களுக்கும், அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் மிகச் சிறந்த ஆட்சி இயல் நிலையங்களில் ஒன்ருகிய '1313'-ல் உள்ளவர்களுக்கும் நான் கடப்பாடுடையவனுவேன். சிக்காகோ சிவில் பணியாளர் தெரிவு ஆணைக்கழக உறுப்பினர், அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் சிவில் பணியாளர் ஆணைக்கழக உறுப்பினர், பற்றுறுதி ஆய்வுக்கழக உறுப் பினர், முதலாவது, இரண்டாவது ஹூவர் கமிஷனின் பணியாள் தொகுதிபற்றிய சிறப்பாய்வுக் குழு உறுப்பினர் ஆகிய சில நேர்முக அரசாங்கப் பொறுப்பை இருபதாண்டிற்கு மேலாகப் பெற்றிருந்தது என்னுடைய நல்வினைப் பயனுகும். சமூக அறிவியல் ஆய்வுக்குழுவின் பொதுத் துறை ஆட்சி இயல் கமிட்டியில் நான் பல்லாண்டு ஓர் உறுப் பினனுக இருந்ததும் இணையான தகவுடையதாகும். லூதர் கூலிக், லூயிஸ் பிரவுன்லோ ஆகியோரின் தலைமையின்கீழ் இந் நிறுவனத் தின் ஆக்கச் சாதனைகளை மிகைப்படுத்த இயலாது.

என்னுடைய நன்றிக் கடன்களில் பொதுவாக இருக்கவேண்டிய ட்டறிவின் வளங்களும் உள்ளுயிர்ப்புகளுமிருக்கின்றன. குறிப்

பிடத்தக்க ஆறு பொருள்களை நான் கூற விரும்புகிறேன் : என்னுடைய அறிவகமாக இருந்த சிக்காகோ பல்கலைக் கழகம், பெருந்தன்மையோடு ஆதரவளித்த டார்ட்மவுத் கல்லூரியின் பாக்கர் (Baker) நூலகம் (இதற்குள்ளிருந்துதான் இம் முன்னுரை எழுதப்பெற்றது), மிசௌரியின் அரசியலமைப்பு, அரசாங்கம், ஆட்சி போன்றவைகளுக்குக் குறிப்பிடத்தக்கவாறு பணியாற்றிய மார்டின் எல். ஃபாஸ்ட் (Martin L. Faust), இந் நூலின் இரண்டாவது, நான்காவது பதிப்பிற்குத் தம் மதிப்பிற்குரிய உதவியை அளித்த கனக்டிகெட் பல்கலைக் கழகப் பேராசிரியர் கார்ல் எ. பாஸ்வொர்த், பல்கலைக் கழகத்தில் உள்ள என் நண்பரும் உடனுழைப்பாளருமாகிய பேராசிரியர் சி. ஹெர்மென் பிரிச்செட், நான் எழுதுவதைத் தெரிந்துகொள்ள வலியுறுத்தும் என்னுடைய நண்பரும் ஆய்வுத் துணைவரும், திறனாய்வாளரும் இந் நூலைப் படிக்கின்றவர்களின் நண்பருமான ஜீன் ஷினிடர் (Jean Schneider) இவர்களின் உதவிக்கு நன்றியறிதலோடு இப் பதிப்பில் கூறப்பட்டிருப்பவைகளுக்கும் கூறப்படாதவைகளுக்கும் நான் பொறுப்பேற்றுக் கொள்ளுகிறேன்.

ஹானோவர், நியூ ஹாம்ஷயர்,
ஆகஸ்டு 15, 1954.

எல். டி. டபிள்யூ.

பொருளடக்கம்

பொதுத்துறை ஆட்சி இயலுக்கு ஓர் அறிமுகம்

(முதல் பாகம்)

1. ஆட்சி இயல் கலை

எதிர்பார்ப்பதற்கு மாருக மனிதனின் நினைவாற்றல் செல்லாத காலத்திலிருந்து இன்றியமையாத மனித உடைமைகளில் ஆட்சிக் கலை ஒன்ருக இருந்துவந்துள்ளது. எகிப்திய கூர்ங்கோபுரங்களைக் (Pyramids) கட்டுவது ஆட்சி இயலின் முதல்தர சாதனையாவதோடு, குறிப்பிடத்தக்கதொரு தொழில்நுட்ப அருஞ்செயலுமாகும். அக் காலத்தில் கிடைத்தவைகளை வைத்துக்கொண்டு ரோமானியப் பேரரசு காரியங்களைப் பல நூற்ருண்டுகள் நன்கு செயலாற்றியது ஓர் அருஞ்செயலாகும். இடைக்கால நிலமானிய முறையிலிருந்து தேசிய அரசை நிறுவியதும், கட்டுப்பாடில்லாத கவசமணிந்த வீரர் கூட்டத்திலிருந்து கட்டுப்பாடுடைய படைகளை அமைத்ததும் ஆட்சி இயலோடு அரசியலின் அருஞ்செயலாகும். பண்பாடு, தொழில்முறை வேறுபாடுகளுக்கிடையே, பெரிய தொழில் துணிவுகளையும், பெரு மாநில அரசாங்க முறைகளையும், உலக அமைப்புத் தொடக்கங்களையும் காண இப்பொழுது மேலாண்மை உதவுவதுபோல் எக் காலத்திலும் இம் முறை ஒரே மாதிரியாக இருந்துவந்துள்ளது.

1. ஆட்சி இயலின் தன்மை

ஆட்சி இயல் எல்லாக் குழு முயற்சிகளுக்கும் பொதுவானதொரு முறையாகும். இக் குழு முயற்சியைப் பொது அல்லது தனித் துறையிலும், சிவில் அல்லது இராணுவத்திலும் பெரிய அல்லது சிறிய அளவிலும் காணலாம். பொருளகத்திலும், பல்பொருள் விற்பனைக்கூடத்திலும், பல்கலைக் கழகம் அல்லது உயர்நிலைப் பள்ளியிலும், ரெயில் பாதையிலும், உணவு விடுதியிலும் அல்லது நகர அரசாங்கத்திலும் இம் முறை செயற்படுகிறது. உருவிலும் நோக்கிலும் ஆட்சி இயல் வேறுபட்டாலும், பல நிலைகளில் பொது அல்லது தனியார் காரியங்களில் இது மாறுபட்டாலும், இதில் தனித்துவம் இல்லையெனினும், இம் முறையை எங்குப் பார்த்தாலும் இதில் உள்ளார்ந்ததோர் ஒருமித்த தன்மையைக் காணலாம்.

பொதுக் கொள்கையின் செயலாக்கம் அல்லது நிறைவேற்றம் பற்றிய செயல்களின் எல்லா நோக்கங்களையும் கொண்டதே பொதுத் துறை ஆட்சி இயலெனப் பரவலாக வரையறுக்கலாம். ஒரு கடிதத்தை அஞ்சல் வகையில் சென்று கொடுத்தல், பொது நிலத்தை விற்றல், ஓர் உடன்பாட்டிற்கான பேச்சுவார்த்தை நடத்துதல், காயமுற்ற தொழிலாளருக்கு இழப்பீடு வழங்குதல், நோயுற்ற குழந்தையைத் தனியே வைத்தல், பூங்காவிலிருந்து குப்பை கூளத்தை அகற்றுதல், புளுட்டோனியம் தயாரித்தல், அணு சக்தியின் பயன்பாட்டை அனுமதித்தல் போன்ற பல துறைகளின் ஒரு குறிப்பிட்ட செயலை இவ் வரையறை சேர்த்துக்கொள்கிறது. இதில் சிவில், இராணுவ காரியங்களும், நீதிமன்றப் பணிகளில் பெருமளவும் அடங்கும். போலீஸ், கல்வி, சுகாதாரம், பொதுக் கட்டடப் பணிகள், சமூகப் பாதுகாப்புப் போன்ற அரசாங்கத்தின் சிறப்புத் துறைகளும், இன்னும் பலவும் இதில் அடங்கும். சமூகம் முன்னேற்றமடைந்த நிலையில் பொதுக் காரியங்களை நடத்தப் பொறி இயல், சட்டம், மருத்துவம் கற்பித்தல், தொழில் நுட்பச் சிறப்பியல்புகள், அலுவலகத் திறமை போன்ற திறமையும் தொழிலும் தேவைப்படுகின்றன.

பொதுக் கொள்கையின் நிறைவேற்றம் அல்லது செயலாக்கத் திற்கான எப்பொழுதும் எவ்வதிகார வரம்பிலும் நிலவுகின்ற சட்டங்கள், ஒழுங்கு முறைகள், உறவுகள், தொகுப்புகள், பழக் கங்கள், வழக்கங்கள் போன்றவைகளின் கூட்டாக்கமே பொதுத் துறை ஆட்சி இயல் முறையாகும். எனவே, பிரிட்டன் அல்லது ரஷ்யா, அல்லது மசாசுசெட்ஸ் அரசு அல்லது தென்னசித் தாழ் வெளி அதிகார நிலையத்தின் ஆட்சிபற்றி நாம் பேசலாம்.

சிறிதளவு குறிக்கோள் அல்லது நோக்கத்தை அடையப் பலரை இயக்கி, இணைத்து, கட்டுப்படுத்துவதே ஆட்சி இயல் கலையாகும். தேவையான குறிக்கோளை எய்த ஆட்சி இயல் முறையில் கிடைக்கும் மனிதத் திறமைகளையும் இயற்பொருள் சார்ந்த வளங்களையும் ஈடுபடுத்தும் இயக்காற்றல் மிக்க கலையே ஆட்சி இயலாகும். பரவலாகச் சிதறிக்கிடக்கும் கூறுகளைச் செயலாற்ற ஒற்றுமைப் படுத்தி, திரட்டிக்கொண்டுவந்து ஆற்றல்களை எங்கும் மையமாக நிலவச் செய்வது ஆட்சி இயலாகும். அமைப்பின் எல்லா மட்டங் களிலும் இக் கலை நிலவுகிறது. பல வாழ்க்கைத் தொழில்களையும், கைத்திறன்களையும், நுட்பத் திறன்களையும் இது இணைக்கிறது. இவ்வகளின் உதவி சமமான அளவில் தேவையானாலும் இவை மேலாண்மைக்குரியனவாகா.

மற்றவர்களின் நடவடிக்கைகளை இயக்கி, இணைத்து, கட்டுப் படுத்துபவரே ஆட்சியாளர். பள்ளி மருத்துவர், சீர் செய்யும்

பொறியியலாளர், விசாரணை செய்பவர், அரசாங்க வழக்கறிஞர் போன்றோரின் பணிகளிலிருந்து இவரது பணி வேறுபடுகிறது. அரசாங்கம் வேலைக்கமர்த்தும் ஒவ்வொருவரும் ஆட்சியாளரன்று என்பது இதிலிருந்து தெரிகிறது. ஒரு வழக்கறிஞர் ஆட்சியாளராகலாம். ஆனால், இந் நிலையில் இவர் மற்றொரு கலையில் தொழில் புரிகிறார். ஒருவரால் செயற்படுத்தத் தக்கவை நீங்கலாக மற்றெல்லா மனித நடவடிக்கைகளிலும் ஆட்சியாளர்கள் இருக்கின்றனர். ஓர் எழுத்தாளர், கலைஞர், மெய்ந்நூல் அறிஞர் போன்றோரின் குறிப்பிட்ட உழைப்புகளும், பல நிலைகளில் நீதிபதிகளின் பணிகளும் முற்றிலும் தனி மனிதருக்குரியனவாக இருக்கின்றன. இவை ஆட்சிக் கலையில் அடங்குவதில்லை.

புருக்ஸ் ஆடம்ஸ் (Brooks Adams) என்பார், ஆட்சி இயல் ஆய்வாளராக இல்லாவிட்டாலும், இதன் உள்ளியல்பை அறிந்திருந்தார். 'அடிக்கடி முரண்படுகின்ற சமூகச் சக்திகளை ஒருயிர்போல் இயங்கும் அமைப்பில் செயற்படத் தந்திரமாக இணைக்கும் முறையே ஆட்சி இயலாகும்' என்று இவர் எழுதினார். 'பல தனிச் சமூக நலன்களுக்கிடையேயான உறவுகளை உணர்ந்துகொள்ளும் ஆற்றல்களை இது உள்ளடக்கிக்கொண்டுள்ளது. இவைகள் எல்லாவற்றுடன் எந்த மனிதனும் நெருங்கித் தொடர்புகொள்ள இயலாது. தனிச் சிறப்பாய்விலிருந்து நுண்ணறிவு விலகிக்கொள்வதால் அறிவாற்றல் திறம்படைத்த ஒரு வகுப்பு இதில் இல்லாமலிருக்கலாம்; இருப்பினும், சமூக உறுதிப்பாடு ஆட்சி இயல் அல்லது பொதுமைப்பாட்டியல்மீது மட்டும் நிலைப்பதில்லை. ஆனாலும் இதை மனித அறிவின் ஓர் உயர்ந்த செயல்திறமெனலாம்.'[1]

வேலை நடக்கவேண்டிய இடத்தில் ஆட்சி இயல் களம் இருக்கிறது. சைன மெய்ந்நூல் அறிஞர் ஒருவர் குறிப்பிட்டுள்ளதைப்போல், 'சட்டங்கள் தாமாகவே இயங்கா'. குறிப்பிட்ட திட்டவட்டமான நடவடிக்கையோடு பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் தொடர்புடையது. ஆனால், இது நீண்டகாலக் குறிக்கோள்களை யொட்டியதாக இருக்கும். ஆட்சி இயல் கலையின் பயிற்சியை மருத்துவப் பயிற்சியோடு ஒப்பிடலாம். மனிதர்களையும், பொருள்களையும் கையாளும் அறிவையும் திறமையும் நாம் எளிதில் பெறுவதில்லை. ஆயினும் வெற்றியின் சிறப்புப் பெரியதாகும்.

பண்பாட்டு வளர்ச்சியின் பொதுநிலை சார்ந்த சமூகத் தேர்ச்சியே ஆட்சி இயல் திறமையாகும். ஆதிக் குடிகள் ஓர் ஆட்சி முறையைப் பெற்றிருந்தனர். ஆனால், பல சிக்கலான கடமைகளின் பளுவை இதனால் சுமக்கமுடியவில்லை. கூட்டரசு

[1] Brooks Adams, 'The Theory of Social Revolutions' (New York: Macmillan, 1913), pp. 207—8.

வாதிகளின் காலத்து அமெரிக்க ஆட்சிமுறை, சாதனையின் குறிப்பிட்ட சில நிலைகளைத் தாங்கிற்று. ஆனால், 1900-ல் இது மிகக் குறைவாக இருந்தது. 1950ஆம் ஆண்டோடு தொடர்புபடுத்திப் பார்க்கும்பொழுது இது இன்னும் குறைவாகும். சமூகக் கட்டுப்பாடு, அறிவியல், நடைமுறை அறிவு, செய்தித் தொடர்பின் தன்மை, மக்களின் விருப்பு வெறுப்புகள், நழுவுங் கூறுகிய 'வழிவகையறி' வைப் பெற்றிருத்தல் போன்ற தொடர்புடைய பல கூறுகளுக்கேற்ப ஆட்சி இயல் கலையின் தன்மை மாறுகிறது. இதனுடன், இச் சட்டக் கட்டுக்கோப்பிற்குட்பட்டு அலுவலர்கள் பணிபுரிதல் வேண்டும். மேலும், ஆட்சி இயல் திறமை என்பது ஒருவரின் தனிப்பட்ட சாதனையாகும். ஆனால், சமூக வளர்ச்சியின் நிலைதான் தனி மனித எல்லையை உறுதிப்படுத்துகிறது.

ஆட்சி இயல் கலையின் திறமையோடு தொடர்புபடுத்தத்தக்க குறிப்பிட்ட தனித்தன்மையோ தன்மைகளோ இருக்கின்றனவா இல்லையா என்பது தெரியவில்லை. மற்றவர்களைக்காட்டிலும் சில வகையினர் இயற்கையாகத் திறமை உள்ளவர்களென்பது நுண்காட்சியின் முடிவாகும். ஆனால், சில குறிப்பிட்ட தனித் தன்மைகளையோ, குறியீடுகளையோ உளவியல் அறிஞர்களால் இன்னும் தனிப்படுத்த முடியவில்லை. உண்மையில், அப்படியொன்றும் இல்லை என்றோ, வெற்றிபெறப் பல்வேறு சூழ்நிலைகளுக்குப் பல்வேறு திறமைகள் தேவையென்றோ வாதிக்கலாம். இத்தகைய தனித் தன்மைகள் இருக்குமானால், இவைகளைக் கண்டுபிடித்துப் பயன்படுத்துவது பெரும் பேறுகும் என்னும் கருத்தை எவரும் மறுக்கமாட்டார்.

2. ஆட்சி இயலின் நோக்கும் எல்லையும்

கிடைக்கக்கூடிய வள ஆதாரங்களை அலுவலர்களும் பணியாட்களும் எப்படித் திறம்படப் பயன்படுத்துவதென்பது பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் உடனடியான குறிக்கோளாகும். வீணாவதைத் தவிர்க்கவும், மனிதர்களையும் பொருள்களையும் பயனுள்ள வகையில் பயன்படுத்தவும், பேணவும், பணியாட்களின் பொது நலத்தையும் தனி நலன்களையும் நல்லரசாங்கம் நாடவேண்டும். அமைதியையும் ஒழுங்கையும் பேணுதல், வளர்ச்சிக்கேற்ப நியாயம் பெறுதல், இளையோருக்குக் கல்வி புகட்டுதல், நோய்களிலிருந்தும் பாதுகாப்பின்மையிலிருந்தும் மக்களைக் காத்தல், முரண்படுகின்ற குழுக்களையும் நலன்களையும் ஒருங்கிருத்தி உடன்பாடு காணுதல் போன்றவை விரிவான ஒரு கட்டத்தில் ஆட்சி இயலின் இறுதிப் பயன்களாகும். இவை அரசின் முடிவான குறிக்கோள்களாகும். சுருங்கக் கூறின் நல்வாழ்க்கையை அடைதல் அரசின் நோக்கமாகும்.

அரசாங்கத்திடமிருந்து மக்கள் என்ன பெறவேண்டுமென்னும் வருநிலை வாய்ப்பு வளங்களின் மாற்றங்களுக்கேற்ப ஆட்சி இயல் செயற்படவேண்டும். இரண்டு நூற்றாண்டுகளுக்குமுன் மக்கள் அடக்குமுறையை எதிர்பார்த்தனர். ஒரு நூற்றாண்டிற்குமுன் தம்மைத் தனியே விட்டுவிடவேண்டுமென்று எதிர்பார்த்தனர். இப்பொழுது பரந்த விரிவான பணிகளையும் பாதுகாப்பையும் இவர்கள் எதிர்பார்க்கின்றனர். அரசாங்கத்திடமிருந்து மக்கள் பெற விரும்பிய கோரிக்கைகள் மேனாடுகள் முழுவதிலும் நிலையாக அதிகரித்துள்ளன. மிகையான ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களையும், அலுவலர்களையும்; பணியாட்களையும், ஆட்சித் திறமைக்கான உடனடித் தேவைகளையும் தவிர்க்கமுடியாத வகையில் இப் போக்குக் குறிப்பிடுகிறது. 1800-ல் கூட்டரசுப் பணியாட்களின் எண்ணிக்கை 3,000; 1900-ல் இது ஏறத்தாழ 2,50,000 ஆக இருந்தது; 1954-ல் போர்க்கால உச்ச எண்ணிக்கையாகிய 37,00,000-ல் இருந்து, 23,00,000 ஆகக் குறைந்தது. வருங் காலத்தில் இவ்வெண்ணிக்கை 20,00,000-க்குக் குறையுமென்று எதிர்பார்ப்பது பொருத்தமற்றதாகத் தோன்றுகிறது. 1953ஆம் ஆண்டில் அரசுப் பணியாட்கள் 11,00,000-க்கு அதிகமாகவும், தல, பள்ளிப் பணியாட்கள் 35,00,000-க்கு அதிகமாகவும் இருந் தனர். இந் நூற்றாண்டின் முன்பாதியின் பெரு விரிவு தளர்ந்த தற்கோ, தலைகீழாக மாறலாமென்பதற்கோ இப்பொழுது அறிகுறிகளில்லை.[2]

உயர் குடியாட்சி வகைகளின் வழியாக ஆளும் அதிகாரம் வல்லரசர்களிடமிருந்து மக்கள் திரளுக்கு மாற்றியதற்கு அரசாங் கத்தின்மீது மக்கள் வைத்திருந்த நம்பிக்கை ஓர் உட்காரணமாக இருந்துவந்துள்ளது. அரசாங்கம் பாதுகாக்கவும், உதவவும், தண்டிக்கவும், அடக்குமுறை செய்யவும் கூடும் என்பதை ஜனநாயக சமுதாயங்கள் தெரிந்துகொண்டன. சமூக நோக்கங்களுக்காக அரசாங்க அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்தத் தயாராக இருந்த அக் கால அரசியல் அறிஞராகிய ஜான் குவின்ஸி ஆடம்ஸ் (John Quincy Adams) என்பவர், உருவாகி வரும் மந்த நிலையின் விளைவுகளை அரசாங்கம் குறைக்கும் என்பதை 1820ஆம் ஆண்டில் மறுத்தார். 'அரசாங்கம் எதுவும் செய்ய முடியாதென்றும்......... ஆனால், இது மன நிறைவின்மையை இடமாற்றம் செய்து ஒரு வகுப் பினரை வெறுத்து மற்றொரு வகுப்பினரைச் சிறப்பிக்குமென்றும்...... இன்ப துன்ப நடுவர்களும், அழிப்பவர்களும், ஆற்றுபவர்களும் காலமும் வாய்ப்பும் பேரழிவைக் கொண்டுவரலாம் அல்லது குணப்

[2] Solomon Fabricant, 'Trend of Govt., Activity in the United, States Since 1900,' (New York : National Bureau of Economic Research, 1952).

படுத்தலாம்'[3] என்றும் இவர் எழுதினர். தலையிடாக் கொள்கை நீண்டகாலம் தயங்கி நின்றது. ஆனால், 1929ஆம் ஆண்டில் ம்ந்தப் பேரழிவைப் போக்கக் கூட்டரசு முயன்றபொழுது இக் கொள்கை கைவிடப்பட்டது.

நாளும் வளர்ந்து வரும் பல்வேறு சிக்கல்களையுடைய சமுதாயம், அதன் உறுப்புகளாக உள்ள குழுக்களின் தேவைகள் தம் முன் மாறுபடும்பொழுதும், ஒத்துப்போக முடியாதபொழுதும் ஓரளவு ஒத்துப்போகவேண்டிய வழிகளை மேற்கொள்ளவேண்டியுளது. இவை களின் தனி நலன்கள் முரண்படுகின்றன. உடன்பாட்டிற்கான அடிப்படைகளை எளிதாகக் காண இவைகளால் இயல்வதில்லை. வடக்கேயுள்ள வெண்ணெய் உற்பத்தியாளர்களுடன் தெற்கேயுள்ள பருத்தி வித்து உற்பத்தியாளர்களும், ∴ புலோரிடாவிலுள்ள ஆரஞ்சு வளர்ப்போர், கலிஃபோர்னியாவில் உள்ள ஆரஞ்சு வளர்ப்போர்களுடனும், குறைந்த விலையில் வீடமைப்புபற்றிய நிறைவேருக் கோரிக்கையினர் கட்டடத் தொழிற்சாலையினருடனும் போட்டியிடுகின்றனர். தனி மனிதர்களுக்கும் குழுக்களுக்குமிடையே போதிய செய்தித் தொடர்பு இல்லாமையால் மற்றவர்களின் செய்கை யால் பாதிக்கப்பட்டபொழுது என்ன நடந்ததென்றால், பொது நலன் மாருது வளர்ச்சியடைந்ததென ஜான் டுவி (John Dewey) வாதித்தார். ஒன்றுக்கொன்று தொடர்புடைய நலன்களைத் துருவி ஆராயவும் பேணவும், போட்டியிடுகின்ற நலன்களைத் தக்கவாறு அமைக்கவும் அரசாங்கம் ஒரு பொது நிறுவனமாகிறது. கொள்கைப் பொருத்தப்பாடுகளைப் பயனுள்ளனவாக்க ஆட்சி இயல் ஒரு வழியாகிறது.

எனவே, நூருண்டுக்காலமாக விரிவடைந்துவரும் அரசாங்கச் செயல்கள் 'அதிகாரவர்க்கத்தின'ரின் அதிகாரப் பேராசையின் விளைவாகாது. உழவர்கள், தொழிலாளர்கள், நுகர்வோர், ஏற்று மதி செய்வோர், வணிகர்கள் போன்ருேர்களிடமிருந்தும், இன்னும் பலரிடமிருந்தும் எழுந்த வேண்டுகோளுக்கிணங்கப் புதிய நடவடிக்கைகளுக்கும் நிறுவனங்களுக்கும் அரசாங்கம் அதிகார மளித்தது. குறிப்பாகக் கடந்த நூற்ருண்டிற்குள் அரசாங்கம் புதுவகையான பொறுப்புகளை ஏற்றது. விரைந்து செல்லக்கூடிய நெடுஞ்சாலைகளையும், கிளைப்பாதைகளையும், நீர், வாயு, மின் சக்தி போன்ற இன்னும் பிற பயன்பாடுகளையும், விமான தளங் களையும், குறியொளியையும், அணைக்கட்டுகளையும், பாசன வசதி களையும், அணுப்பிளப்புப் பொருளை ஆக்கும் நிறுவனங்களையும் இது சமுகத்திற் களிக்கின்றது. நோய்த் தீங்கு, விபத்து, சோர்வு, வேலை

[3] 'Memoirs of John Quincy Adams' (Charles Francis Adams, ed., 12 Vols., Philadelphia: J. B. Lippincott, 1874—77), V. 129 (May 22, 1820).

யின்மையிலிருந்தும், மூப்பிலிருந்தும் இது மக்களைக் காப்பாற்ற முற்படுகிறது. சந்தைச் செய்திகளைக் கொடுத்து, வெளிநாடுகளில் சந்தைகளைத் திறந்து, உற்பத்தியை உறுதிப்படுத்தி, உற்பத்தியாளருக்குப் பயிற்சியளித்து, வேலைவாய்ப்புச் சேவைகளை நிறுவி, தொழில் தகராறுகளில் இணக்கமுண்டாக்கி இது வணிகர்களுக்கு உதவுகிறது. தொழிலாளர்களுக்கும் முதலாளிகளுக்கும், நுகர்வோருக்கும் ஏகபோக உரிமைகளுக்கும், கப்பற் போக்குவரத்திற்கும் ரயில்பாதைக்கும், பணமுதலீடு செய்வோருக்கும் தரகர்களுக்கும் இடையே உண்டான பொருளாதாரப் போராட்டத்தில் வலிமையற்ற குழுக்களைப் பாதுகாக்க இது தலையிடுகிறது. இதற்காகவும், குடிமக்களுக்காகவும் இது தொடர்ந்து ஆராய்ச்சி நடத்துகிறது. இதன் விளைவாக, ஆட்சி இயல் முறை வளர்ச்சியடைந்து பல்வகையாக மாறியுள்ளது. இதன் ஆக்கப் பண்பின் வளர்ச்சிக்கேற்ப அடக்குமுறைப் பண்புகள் குறைந்துவிடுகின்றன.

மேல்நாட்டு நாகரிக அமைப்பிற்குள் இரு பெரும் அரசாங்க ஆட்சி முறைகள் வளர்ச்சியடைந்தன. இதில் ஒன்று ஆங்கிலோ-அமெரிக்க முறையாகும். தலச் சமூகங்களுக்குத் தன்னாட்சியும், பரவலாகக் குடிமக்கள் பங்கு கொள்ளுதலும், அதிகாரச் சிதறலும், சட்டசபைக்கு ஆட்சிமுறை நன்கமைந்த பொறுப்பேற்றலும், தனிக் குடிமகனின் நிலையில் சாதாரண சிவில் நீதிமன்றத்திற்கு அலுவலர்கள் பொறுப்புடையராதலும் இம் முறையில் ஆழப் பதிந்துள்ள விருப்பாகும். பிரிட்டனிலும், தன்னாட்சியுரிமையுடைய குடியேற்ற நிலை நாடுகளிலும், சில மாற்றங்களுடன் பிரிட்டிஷ் பேரரசின் மற்றப் பகுதிகளிலும், அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளிலும் இம் முறை நிலவுகிறது.

மற்றொன்று ஃபிரெஞ்சு முறையாகும். இது ஆங்கிலோ-அமெரிக்க முறையைப்போல் நெப்போலியனால் முறைப்படுத்தப்பெற்று மத்திய காலத்திலிருந்து வந்ததாகும். நிருவாக அதிகாரச் செறிவு, தல நிறுவனங்களின்மீதான தேசீய அரசாங்க ஆதிக்கம், வாழ்க்கைத் தொழிலாகக் கொண்ட பொதுச் சிப்பந்தித் தொகுதி, குடிமக்களிடமிருந்து விலகியிருக்கும் மனப்பான்மை, தனித்த ஆட்சி இயல் நீதிமன்றங்களுக்கு அலுவலர்களின் பொறுப்புடைமை போன்றவைகளை இம் முறை அடிப்படையாகக்கொண்டுள்ளது.[4] தோன்றிய இடத்தில் மட்டுமன்றி பெல்ஜியம், ஹாலந்து, ஸ்பெயின், இத்தாலி, பால்கன் நாடுகளிலும், துருக்கி உட்பட அண்மைக் கிழக்கு நாடுகளிலும், மெக்சிக்கோ உட்படத் தென் மத்திய அமெரிக்காவிலும், சில மாற்றங்

[4] Walter R. Sharp, 'The French Civil Service' (New York: Macmillan, 1931). பிரெஞ்சு முறை இந் நூலில் விவரிக்கப்பட்டுள்ளது. ஆங்கில-அமெரிக்க முறையின் ஒப்பீட்டு ஆய்விற்கு, Roger Gregoire, 'La Fonction Publique' (Paris: Armand Colin, 1954) என்னும் நூலைப் பார்க்கவும்.

களுடன் லத்தீன் நாடுகளின் குடியேற்றப் பேரரசிலும் இம் முறை நிலவுகிறது. ஃபிரெஞ்சு முறை பெருமளவு பிரஷ்ய முறையை ஒத்திருக்கிறது. ரஷ்ய, சைன ஆட்சிமுறைகள் அந் நாட்டிற்குரியன வாகும். தேசியப் பழக்கங்களுக்கும் விருப்புகளுக்கும் ஏற்ப அந் நாட்டு மக்கள் தம் முறைகளின் தன்மையையும் உருவத்தையும் வளர்த்துக் கொண்டனர்.

3. அரசியலும் ஆட்சி இயலும்

பிராங்க் ஜே. குட்நோவ் (Frank J. Goodnow) 1900-ல் 'அரசியலும் ஆட்சி இயலும்' எனப் பெயரிட்டு வெளியிட்ட ஒரு சிறிய நூல் பரந்த செல்வாக்கைப் பெறும் பேறு பெற்றது. அரசியல் துறையும் ஆட்சி இயல் துறையும் பொது வாழ்வில் தனிப்பட்டவை என்பது இவரது ஆராய்ச்சியாகும். அரசியல் செல்வாக்கின் தீய விளைவுகள் அரசாங்க அலுவல்களைப் பாதித்தன. குட்நோவைப் பின் பற்றியவர்கள் இவரைவிட வறட்டுக் கோட்பாட்டையே பின்பற்றி நின்றனர். அரசியலையும் ஆட்சி இயலையும் பிரிப்பதென்பது மூட மரபாகிவிட்டது. சிப்பந்தித் தொகுதி சீர்திருத்தக்காரர்களுக்கும், அரசாங்க ஆய்வுச் செயலகத்தாருக்கும், முற்பட்ட காலத்திய நகர மேலாளர்களுக்கும் இக் கருத்து உகந்ததாக இருந்தது. மேலும், அமெரிக்காவில் பயன்படுத்த பிரிட்டனின் ஆட்சி நிறுவனங்களை ஆராய்ந்தபொழுது பிரிட்டனின் அனுபவத்தோடு இக் கருத்து ஒத்திருந்ததாகத் தெரிந்தது.

குட்நோவின் ஆராய்ச்சிக் கட்டுரையில் பொதிந்துள்ள உண்மைத் தன்மையை அழித்துவிடாமல் அரசியலையும் ஆட்சி இயலையும் ஆழமாக அறிகிறபொழுது இதன் தகுதிப்பேறு விளங்கு கிறது. போட்டித் தேர்வு, பதவிக்காலப் பாதுகாப்பு அடிப்படையில் அமைந்துள்ள வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த சேவைத் தொகுதியை அரசியல் அலுவலகத்திலிருந்து பிரித்தும், இது குட்நோவ் காலத்தில் இருந்ததைவிட உறுதியாக அமைந்த பரவலான எல்லையோடு கூடியதோர் அரசியல் நிறுவனமாக வளர்ந்துள்ளது. மறுபுறத்தில் அரசியல் அலுவலகத்திலிருந்து கொள்கை ஆராய்வு நிரந்தரச் சேவைத் தொகுதிக்கு வடிந்துவிடுகிறதென்பது இப்பொழுது ஏற்றுக் கொள்ளப்பெறுகிறது. கொள்கை மேம்பாட்டிற்கும் நிறைவேற்றத் திற்கும் சேவைத் தொகுதி ஒரு நிறுவனமாகிறது. குட்நோவ் காலத் தில் கட்சி அரசியல் வலிமை பெற்றிருந்தது. பொதுப்பணியை இது பயன்படுத்திக் கொண்டதை எதிர்த்துதான் இவர் எழுதினர். இதில் பெருமளவு வெற்றியும் உண்டாயிற்று. ஆனல், கொள்கையின் பொருள் விளக்கமும் நிறைவேற்றமும் வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த சேவையில் தொடர்ந்து இருந்துவருகின்றன. அமெரிக்க ஜனநாயக முறையில் இது ஆழப் பதிந்துள்ளது.

ஒவ்வொரு தலைமுறையின் சர்ச்சைகளுக்கும் பெரும் சமூக நெருக்கடி நிலைகளுக்கும் அரசாங்கம் குவி மையமாகிறது.[5] பொருளாதார, சமூக அடிப்படையில் அமைந்திருக்கும் அக்கறைக் குழுக்களும், குடிமக்களின் அரசியல் விருப்புகளும் ஜனநாயக சமூகத்தில் செழிக்கின்றன. தம் கோரிக்கைகளை நிறைவேற்ற இவை அரசாங்கத்தை நெருக்குகின்றன. குழு நலன்கள் பாதிக்கப்படுகின்ற பொழுது இக் கோரிக்கைகளுக்குக் கருத்து வேறுபாடு தெரிவிக்கப்படு கிறது. இவ்வாறு உண்டாகும் நெருக்கம், கொள்கையை உருவாக்கிச் செயற்படுத்தும் அடிப்படை நிறுவனங்களிலும் பதிகின்றது. பல நிலைகளில், ஆட்சி இயல் பணிகள் நடுநிலைச் சூனியத்திலின்றிப் பெரும் கொந்தளிப்பில் செயற்படுகின்றன.

தவிர்க்கமுடியாத வகையில் ஆட்சி இயல் கொள்கையுடன் பிணைந்திருக்கிறது. கொள்கை வழியாக இது அரசியலுடன் இணைந் திருக்கிறது. கொள்கைபற்றியவைகளில் கூட்டரசுத் துறைகள் 1789-ல் காங்கிரசிற்கு அறிவுரை தரத் தொடங்கின. பத்தாண்டிற் குள் நகல் மசோதாக்களையும் நிதித் திட்டங்களையும் இவைகள் மேலனுப்பத் தொடங்கின. சட்டசபையை எதிர்நோக்கியுள்ள பொது நிலை மீறிய சிக்கலையும், நுட்பமான பிரச்சினைகளையும் சட்ட சபைக்குள்ளேயே தீர்க்க இப்பொழுது பொதுவாக முயற்சி மேற்கொள்ள முடியவில்லை. அரசியலிலும் தேர்தல்களிலும் கவனம் செலுத்துவதாலும், தொகுதிகளாலும், அவகாசமின்மையாலும் பிரதி நிதிகள் நெருக்கப்படுகின்றனர். எண்ணிக்கைப் பலம் இவர்களைத் தொல்லைக்குள்ளாக்குகிறது. கொள்கையை முதலில் உருவாக்குதல் சட்டசபையிலிருந்து விலகிச் சென்று வெளிக் குழுக்களிடமும் முதன்மையான அலுவலர் நிறுவனங்களுடனும் அமைந்துள்ளது. கருத்தில் கொண்டுள்ள இறுதிப் பயனைத் தெளிவாக்குதலும், பொதுக் கொள்கையில் ஒருமித்த தன்மையைக் காணலும், பொதுக் கருத் திற்கு அரசாங்கத்தைப் பொறுப்புடையதாக்கலும், அரசாங்கத் திட்டங்களின் செயலெளிமையையும் அறிவுடைமையையும் ஆராய் தலும், பொதுப்பணியாளர் தொகுதியைக் கண்காணித்தலும் சட்ட சபைகளின் கடமையாகும். வெளிநாட்டு, உள்நாட்டுக் கொள்கையின் எல்லைகளைச் சுயேச்சையாக உருவாக்குதல் இவைகளின் கடமை யாகா.

[5] *சமீப காலத்தில் எழுதப்பெற்ற நூல் இக் கருத்தைத் தெளிவாக்குகிறது.* Paul H. Appleby, 'Policy and Administration' (University of Alabama Press, 1949); Theodore W. Schultz, 'Agriculture in an Unstable Economy' (New York: McGraw-Hill, 1945); Charles McKinle, 'Uncle Sam in the Pacific North-west' (Berkeley: University of California Press, 1952); Vincent Ostrom, 'Water and Politics,' (Los Angeles: Haynes Foundation, 1953); William E. Leuchtenberg, 'Flood Control Politics: the Connecticut River Valley Problem', 1927-1950 (Cambridge: Harvard University Press, 1953).

மேலும், சட்டமியற்றுதற்குத் தேவையான முடிவுகளைப் பெற அடிப்படையான செய்திக் குறிப்புகளுக்கும், சிறப்புத் தகவலுக்கும் ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் ஆதாரமாக இருக்கின்றன. துறைகளில் உள்ள கோப்புகளில் வழக்கமாகக் குவிகின்ற உண்மை நிகழ்ச்சியோடு தொடர்புடைய தகவலைச் சேர்க்கவும், ஒருங்கமைக்கவும், கிடைக்கும்படி செய்யவும் எந்தச் சட்டசபையாலும் இயலாது. மாறாக, கருத்துச் செய்திக் குறிப்புகள் கமிட்டி ஆய்வுகளில் வரையாது குவிகின்றன. இவ் வாய்வுக்கூடங்களில் அரசாங்க அலுவலர்களின் சான்றுகளும் நிபுணர்களின் கருத்துரைகளும் பெருமளவில் புகுத்தப்படுகின்றன. இவைகளுக்குப் பெரு மதிப்புண்டு. ஆகவே, சட்டசபைகள் கொள்கையை உருவாக்கும் நிலையில் நிருவாக நிறுவனங்கள் சிறப்பாகப் பங்குபெறுகின்றன.

சட்டங்கள் நிறைவேறியதும் செயற்படுத்தற்குப் பொருத்தமான நிறுவனத்தைச் சென்றடையும் கட்டளை எப்பொழுதும் தெளிவாகவும் எளிதாகவும் இருப்பதில்லை. சட்டம் சரிநுட்பமான நிலையிலிருந்து விலகி இருக்கலாம்; அல்லது தெளிவற்றும் உறுதியற்றுமிருக்கலாம். நிர்ணயம் செய்யமுடியாமல் சட்டசபை விட்டுவிடுகின்ற கொள்கைபற்றிய பூசலை நிர்வாகப் பிரிவு எப்படியோ ஒரு வழியில் தீர்க்கவேண்டி இருக்கிறது. ஆட்சி இயல் கொள்கை முற்சார்பு ஒன்றைப் பெற்றிராவிட்டால் இது ஒன்றைக் கண்டுபிடிக்கத் தூண்டப்படுகிறது. உயர்மட்டக் கொள்கை அறிக்கைகளும் கட்டளைகளும் கீழ் மட்டத்திற்கு அனுப்பப்படுகின்றன. இங்குக் குறிக்கோள் பற்றியும் வழிமுறைபற்றியும் விளக்கம் தொடர்கிறது. கொள்கை ஆக்கம் அடிமட்டத்திற்குக் கீழ்நோக்கிச் செல்வதை இத் தருக்கமுறை குறிப்பிடுகிறது. வழக்கு மீறிய நிலைகளில் இது இப்படி இருக்கலாம். இருப்பினும், இயல்பாக ஆட்சி இயல் செயற்பாடுகளின் கொள்கைக் கூறுகள் உயர்மட்ட மேலாண்மைக்குக் கீழே வெகுவாகக் குறைந்துவிடுகின்றன.

கொள்கை ஆய்வுகளாலும் புற அரசியல் நெருக்கங்களாலும் ஆட்சி நடவடிக்கைகளின் வேகம் குறைகிறது. உணவு, மருந்து பற்றிய சட்டங்களைச் செயற்படுத்தல், சுரங்கங்கள், கட்டடங்கள், உணவுச் சாலைகளைச் சோதனையிடல், அனுமதி மறுத்தல் அல்லது வழங்குதல், பயன் விகிதங்களை நிர்ணயித்தல் போன்றவை எதிர்ப்புகளை அடிக்கடி சமாளிக்கின்றவைகளின் எடுத்துக்காட்டுகளாகும். இவைகளில் பொருந்துகின்ற சக்திகள் அரசாங்க நடவடிக்கையை வென்று நிலைபெறப் போராடுகின்றன. சட்டசபைகள் பண ஒதுக்கீட்டைக் குறைத்து, உறுதியான செயற்பாட்டை நீக்கலாம். மாறாக, நிருவாக உறுதி அல்லது விருப்பின்மையாலும் கொள்கையைக் கணிசமாக மாற்றியமைக்கலாம்.

கட்சி வெற்றிக்கான ஏய்ப்பு நடவடிக்கைகளை மேற்கொள்வதில் அரசியல் ஆட்சி இயலைச் சுற்றி வருகின்றது. கட்சிச் சார்புடைய நியமனங்கள் இப்பொழுது சிறிது சிறிதாகக் குறைந்துவந்தாலும், அரசாங்கத்தின் எல்லா மட்டங்களிலும் இவை இன்னும் இருந்து வருகின்றன. கூட்டரசாங்க உயர் மட்டங்களில் இருப்பவர்களைத் தவிர, கூட்டரசு அலுவலர்களும் பணியாட்களும் அரசியலில் கலவாமல் பார்த்துக்கொள்ளக் கடின முயற்சிகள் செய்யப்படுகின்றன. மற்ற இடங்களில் பரந்த எல்லைகளுக்குள் நடைமுறை மாறுகிறது.

ஆகையால், அமெரிக்க முறையில் அரசியலும் ஆட்சி இயலும் தன்னாட்சி அமைப்புகள் அல்லது முறைகள் என்று உறுதியாகக் கூறுவது தவறாகும். ஜனநாயக அரசாங்கத்தின் தன்மையைக் கருத்தில் கொண்டு இவைகள் தனித்து சுயேச்சையாக இருக்க வேண்டுமென்று வாதிக்க இயலாது. ஆயினும் பொதுப்பணி முழுவதும் அரசியலைச் சார்ந்திருக்கிற தென்பதோ, சார்ந்திருக்க வேண்டு மென்பதோ இவ் வறிக்கைகளின் பொருளாகாது. அரசாங்கப் பணியின் பெரும் பகுதிகள் அரசியல் முறையில் நடுநிலையானவை. கட்சி ஆதிக்கத்தின்கீழ்த் தொழிலார்ந்த, அறிவியல் சார்ந்த நுட்பமான நடவடிக்கைகள் நன்றாகச் செயற்படா. மாறுகின்ற பொதுத் திட்டங்களுக்குப் பற்றுறுதி தரவல்ல பொதுப்பணியின் பெரும்பகுதியினரின் அரசியல் நடுநிலைக்கு அமெரிக்க மக்களின் திட்டமான முடிவு சாதகமாகவுள்ளது.

4. ஆட்சி இயல்—அறிவியல் அல்லது கலை

இத் துறையில் முற்காலத்திய எழுத்தாளர்கள், குறிப்பாக, வில்லோபி (W. F. Willoughby) இப் பாடப் பொருள் ஒரேபடித்தான பௌதீக இயல்களின் சட்டங்களைப்போல் இருக்கின்றன என்று குறிப்பிட்டார். 'எந்த அறிவியலுக்கும் உரிய, பொதுவாகப் பயன்படுத்தத்தக்க குறிப்பிட்ட அடிப்படையான கருத்துகள் இருப்பதுபோல் ஆட்சி இயலிலும் இருக்கின்றன. ஆட்சி இயலின் இறுதிப் பயனாகிய செயல்வினைத் திறமையை அடைய இக் கருத்துகளை நிர்ணயிக்கவேண்டும்...... ...இவைகளை ஆராய அறிவியல் முறைகளைப் பயன்படுத்தவேண்டுமென்று'[6] இவர் எழுதினார். எங்கும் செல்திறமிக்க சட்டங்களாக ஆட்சி இயல் இருக்கிறதா இல்லையா வென்பதும், அல்லது எப்பொழுதாவது இப்படி மாறுமா வென்பதும் சுவையானதொரு விவாதத்திற்குரிய பொருளாகும். ஒருபுறம், ஒவ்வோர் ஆட்சி இயல் நிலையும் தனித்தன்மை வாய்ந்ததாக இருக்கிறதெனக் கூறப்படுகிறது. இதன் மனித

[6] W. F. Willoughby 'Principles of Public Administration" (Baltimore : Johns Hopkins Press, 1927), p. ix

நிறுவனங்களிலும் வெளிச்செயல் விளைவுகளிலும் ஆட்சி இயல் நடவடிக்கையில் புகும் கூறுகள் பலவாகவும் சிக்கலாகவும் இருப்பதால் இவைகள் எல்லாவற்றையும் வரையறை செய்வதும், இவற்றின் சிறப்பிற்கேற்ப ஒதுக்குவதும் இயலாததாகும். வரலாற்றில் நிகழ்வதுபோல் ஆட்சி இயலிலும் இணையற்ற நிகழ்ச்சிகள் தோன்றுகின்றன. அளவிடுதற்கோ கட்டுப்பட்ட சோதனைக்கோ உட்பட்ட திரும்ப நிகழும் பொருள்கள் ஆட்சி இயலில் தோன்றுவதில்லை.

மற்றொருபுறம், ஆட்சி இயலில் பங்கு பெறுகின்ற தனி மனிதர்கள் வழியாக அணுகுவதாலும், இவர்களின் வேலைச் சூழலில் இவர்களின் நடத்தைபற்றி ஆய்வதாலும் தனி மனிதர்களின் நடத்தையிலும் குழு நடத்தையிலும் ஒருமித்த தன்மையைக் காணலாம். 'மனித இயல்பை' அடிப்படையாகக் கொண்டிருக்கும் இவ் வொருமித்த தன்மைகளை அறுதி உரை வடிவமாக விளக்கலாம். இதைச் சோதனையாலும் புலக் காட்சியாலும் ஆராயலாம். கருத்தளவில் கணித முறை மாற்றத்திற்கு இது உட்பட்டதாகும். சிறப்பாக உலகப் பெரும்போரின்போது தொடக்கத்தில் இத்தகைய அறுதியுரைகளை உருவாக்கவும் சரிபார்க்கவும் பெருமுயற்சி செய்யப்பட்டது. ஹெர்பர்ட் சைமனும் (Herbert Simon) மற்றவர்களும் எழுதியவைகளில் இவைகள் முறையாக விளக்கப்பட்டிருக்கின்றன.[7]

எங்கும் செல்திறமுடையதாகவில்லையெனினும் பொதுவான அறுதியுரைகளாக ஆட்சித் துறையின் சில பகுதிகளை இந் நம்பிக்கையூட்டும் முயற்சிகள் குறைத்து ஆட்சி இயலின் ஆய்வையும் பயிற்சியையும் மாற்றியமைக்குமா வென்பது கேள்விக்குரியதாகும். இவ் வருஞ் செயல் முயல்வதற்குரியதாகும். அகப் பண்புகளுக்குப் புற வாழ்வுக் கூறுகளே காரணமென்னும் கோட்பாட்டாளரின் ஆய்வின் முடிவு ஆட்சி இயல் முறைகளை விளக்குகின்ற அறுதியுரைகளாக அமைந்துள்ளன. இவை தெளிவுபடுத்திக் காண்பதற்குரியன மட்டும் அன்றிப் படிப்படியாகத் திரண்டு வளர்கின்றவையாகவும் இருக்கின்றன. விளக்கமாக அல்லது பகுப்பாய்வாக அல்லது மதிப்பிடுவதாக எழுதுதல் பயனுடையதாகும். ஆட்சி இயல் கலையை

[7] See Herbert A. Simon. 'Administrative Behaviour' (New York: Macmillan, 1947); Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, 'Public Administration' (New York: Knopf, 1950); Robert A. Dahl, 'The Science of Public Administration: Three Problems,' Public Administration Review, VII (1947), 1, and "The Validity of Organizational Theories,' ibid., VII (1947), 281; Herbert A. Simon, A Comment on 'The Science of Public Administration,' ibid., VII (1947), 200; Morton Grodzins; 'Public Administration and the Science of Human Relations,' ibid., XI (1951), 88, For a cautious but wise article, see Charles McKinley, "Some 'Principles' of Organization," ibid., XII (1952), 157.

அறிந்துகொள்ள இது சிறப்பாகப் பணியாற்றுகிறது. இது கடினமாகத் திரண்டு வளர்வதில்லை. ஆட்சி இயல் உறுதியாக ஓர் அளவு கலையாகவும் இருப்பதால் அறிவியல் அல்லாத நூலைத் தொடர்ந்து சிறப்பானதோர் இடத்தைப் பெறும். இருப்பினும் இது படிப்படியாக ஓர் அறிவியலாகலாம், அல்லது பண்பாட்டு வேறுபாடுகளுக்குக் கட்டுப்பட்ட ஓர் அறிவியலாகலாம்.[8] ஆட்சி இயலின் அறுதியுரை பொது அறிவை மிஞ்சி முன்னேற்றமடைந்துள்ளதால் இம்முழு நிறைவு விரும்பப்படுகிறது.

5. பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் ஆய்வு

ஆட்சிக்கலை பல நூற்றுண்டுகளாகப் பழக்கத்திலிருந்தாலும் சமீப காலம் வரை இதுபற்றி விரிவாக எழுதப்படவில்லை. படைத் தொகுதிக் கூறுகள் முதலில் முறையான கவனத்திற்கு வந்தன. ஆயுதப் படைகளின் தலைமை, இயக்கம், அமைப்புபற்றிப் பெருமளவில் மூலப்பொருள் கிடைக்கிறது. 'பொதுத்துறை ஆட்சி இயல்' என்னும் சொல் பதினேழாம் நூற்றுண்டில் வழக்கிற்கு வந்தது. இப்போதைய பொருளில் இதை வாஷிங்டனும் (Washington) ஹாமில்டனும் (Hamilton) 18ஆம் நூற்றுண்டின் இறுதியில் பயன்படுத்தினர்.

பொதுத்துறை ஆட்சி இயல்பற்றிய அமெரிக்க நூல்கள் 'கூட்டரசுக் கோட்பாட்டாளரின் செய்தி இதழு'டன் வெளிவரத் தொடங்கின. கருவூலச் செயலாளராக இருந்தபொழுது ஹாமில்டன், 72ஆம் எண் இட்ட இதழில் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் பொருள் பற்றிச் சில பொதுவான கருத்துகளை எடுத்து விளக்கினர். ஆட்சி இயல் தத்துவத்தை வியக்கத்தக்க முறையில் இவர் வளர்த்தார். ஆட்சி இயல் முறை மாறுகின்ற நிலைக்கேற்ப விரிவடையத் தொடங்கினுலும், இதனை வாழ்க்கைத் தொழிலாகக் கொண்டவர்களின் கவனம் குறைவாகத்தான் இருந்தது.

'அரசாங்க வழியை நேராக்க, இதன் அலுவலைக் குறைந்த வினைத்திட்பமுடையதாக்க, இதன் அமைப்பை வலுப்படுத்தித் தூய்மைப்படுத்த, இதன் பணிகளுக்குக் கடமை உணர்வூட்ட' உட்ரோ வில்சனின் (Woodrow Wilson) புகழ் சான்ற கட்டுரை

[8] ஆட்சி இயல் நிலைகளின்மீது பண்பாட்டுச் சக்திகளின் பயனை 1942ஆம் ஆண்டில் ஜப்பானியர்களின் வெளியேற்றம்பற்றிய கதையின் சுவையான எடுத்துக்காட்டில் காணலாம். Alexander H. Leighton, 'The Governing of Men' (Princeton : Princeton University Press, 1945), என்ற நூலையும், பின்னணிச் செய்திக் குறிப்புகளுக்கு Morton Grodzins, 'Americans Betrayed' (Chicago University Press, 1949) என்ற நூலையும் பார்க்கவும். இடம் பெயர்ந்த அமெரிக்கர்பற்றிய மனக் கிளர்ச்சியூட்டத்தக்க நூலையும் பார்க்க. Edward C. Banfield, 'Government Project' (Glencoe, Ill.; Free Press, 1951).

தோன்றிய காலத்திலிருந்தே பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் ஆய்வு தொடங்கிற்று.[9] சார்லஸ் ∴பிரான்சிஸ் ஆடம்சும் (Charles Francis Adams) மற்றவர்களும் முன் எழுதிய நூல்கள் தனிப்பட்ட தலைப்புகள்பற்றி விளக்கின, அல்லது குறிப்பிட்ட சீர்திருத்தங்களை எடுத்துக்கூறின. 1900-க்குப் பிறகு ஆட்சி இயல் ஆய்வு நியூயார்க் நகராண்மைக்கழகச் செயலகத்திலிருந்து முறையாகத் தோன்றியது. முதலில் நகராட்சி நோக்குடையதாக இருந்தாலும் அரசிலும் நாட்டிலும் இது ஈடுபாடு கொண்டது. முதல் உலகப் பெரும்போருக்குப்பின், இதன் பொருள் ஒரு தனித்து, பொது முறையாக அணுகக் கூடிய முழு மொத்தமானதென்பதைத் தெளிவாகக் காணலாம்.[10]

1920ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் ஆய்வு வியக்கத்தக்க அளவில் முன்னேறியுள்ளது.[11] முன் ஒருசில பல்கலைக் கழகங்களில்மட்டுமே பாடத் திட்டங்களாக இது ஏற்றுக் கொள்ளப்பட்டிருந்தது. இன்று கல்லூரிகளிலும் பல்கலைக் கழகங்களிலும் இது மூலப்பகுதியாகிவிட்டது. நாடு முழுவதிலும் அரசாங்கச் செயலகங்கள் பல்கிவிட்டன. முறையான படைப்புகள், தனி ஆய்வுகள், அலுவல் சார்ந்த விசாரணைகள், சிறப்பு அறிக்கைகள் போன்றவை இன்று பெருகியுள்ளன.

1939ஆம் ஆண்டில் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலுக்கான அமெரிக்கக் கழகமும் இதன் காலாண்டு வெளியீடாகிய, 'பொதுத் துறை ஆட்சி இயல் மறு ஆய்வும்' தோன்றின. பணியாள் தொகுதி மேலாண்மை நிபுணர்கள், நகராட்சி, பட்ஜெட் நடைமுறைகள் போன்ற இன்னும் சில துறைகளும் சொந்த அமைப்புகளையும் வெளியீடுகளையும் பெற்றிருக்கின்றன. 1930—1939ஆம் ஆண்டில் '1313' என்று பெயர்பெற்ற புகழுக்குரிய பொதுப்பணி அமைப்புகளுடன் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் தீர்வகமும் சிக்காகோவில் நிறுவப்பெற்றது. இந் நிறுவனங்கள் மிக உயர்ந்த பொருளைப் பெருமளவில் வெளியிடுகின்றன. பல மாறுபட்ட மூலங்களிலிருந்து

[9] 'The Study of Public Administration,' Political Science Quarterly II (1887), 197; reprinted in ibid., LVI (1941), 481. மேற்கோள் இக் கட்டுரையிலிருந்து தரப்பட்டுள்ளது.

[10] ஆட்சி இயல்பற்றிய அமெரிக்க இலக்கியப் பகுப்பாய்வு விளக்கத்திற்கும் திறனாய்விற்கும், Dwight Waldo, 'The Administrative State' என்னும் நூலைப் பார்க்கவும்.

[11] Roscoe C. Martin, 'Political Science and Public Administration,' American Political Science Review, XLVI (1952), 660; John M. Gaus, 'Trends in the Theory of Public Administration,' 'Public Administration Review'; X (1950), 161; George A. Graham, 'Trends in Teaching of Public Administration,' ibid., X (1950), 69; W. J. M. Mackenzie, 'The Study of Public Administrations in the United States,' 'Public Administration,' (London), XXIX (1951), 131; Dwight Waldo, 'The Study of Public Administration' (Garden City, N. Y. Doubleday, 1955).

கடந்த நூற்றாண்டில் திரளான நூல்கள் தோன்றின. இவை இப்பொழுது இத்துறையின் அளவிற்குப் போதுமான அடிப்படையை வழங்கியுள்ளன. இதைப்போன்ற நூல்கள் மற்ற நாடுகளில் குறைவு ; பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் ஆய்வு இன்னும் முதன்மையாக அமெரிக்கத் தொடர்புடையதாகவே இருக்கிறது.[12]

பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் குறிப்பிடத்தக்கவைகளை ஆராயப் பல வழிகள் இருக்கின்றன. முதல் முறையான அமெரிக்க அணுகுமுறைச் சட்டத்தின்வழியே அமைந்திருந்தது பொது நிறுவனங்களின் சட்டப்படியான அமைப்பிற்கும், இவைகளின் சட்ட உருவிலான செயலுக்கும், இவைகளின் அதிகாரங்களின் எல்லைகளுக்கும் இம் முறை ஈடுபாடு கொண்டுள்ளது. இக் கோட்பாட்டை ஃபிராங்க் ஜே. குட்நோவ் (Frank J. Goodnow) என்பவரின் நூல்கள் தெளிவாக்குகின்றன. மேலாண்மைக் காரகங்கள் எனக் கருதி ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களின் தன்மை பின்னர் முறையாக எழுதப் பெற்றது. இவ் வணுகுமுறை அறிவியல் மேலாண்மையுடன் தொடர்புடையதோடு திறமைக்கூறுபற்றிச் சிந்திப்பதாகவும் உள்ளது. ஆட்சி முறை வளர்ச்சியையும் ஆட்சி இயல் சிந்தனைப் போக்கையும் வெளியிடுகின்ற வரலாற்றுச் சான்றுகளிலும் வாழ்க்கை வரலாறுபற்றியவைகளிலும் அண்மையில் பெருங் கவனம் செலுத்தப் பட்டது. குறிப்பிடத்தக்க சமூக அமைப்புகளில் ஆட்சி இயல் ஒன்று என இதன் தன்மையை ஆராய்ந்த சமூக வியலார் கண்டு பிடித்துள்ளனர்.[13] அலுவலர்களும் பொதுப்பணியாட்களும் செய்வதுபோல் ஏன் நடிக்கின்றனர் என்பதை அறிந்துகொள்ள சிறப்பானதொரு கருத்தை அகப் பண்புகளுக்குப் புறவாழ்வுக் கூறுகளே காரணம் என்று வாதிக்கும் சமூக-உளவியலார் அண்மையில் கூறினர். இவ்வணுகு நெறிகளெல்லாம் பொருத்தமானவை. இவைகளிலிருந்து அறிவும் தெளிவும் உண்டாகின்றன.

அமெரிக்க முறை ஆட்சி இயலின் வரலாற்று அடிப்படைகள், இதன் நிறுவன உருவங்கள் தொடர்புகள், செயலதிகாரங்கள் முறைகள், வெளிக் கட்டுப்பாட்டின் வழிகள் போன்றவைகளுடன் முதன்மையாக இந் நூல் சார்புடையது. அமெரிக்க மக்களின் பட்டறிவோடு இது தொடர்புடையது. இப்பட்டறிவு மற்ற நாட்டினருக்கும் பொதுவாகும். எனினும், இங்கு விவாதத்திற்கு எடுத்துக்கொண்ட பொருளில் பல உலகப் பகுப்பாய்வில் சற்றுக் குறைவே. உலக

[12] William Anderson and John M. Gaus, 'Research in Public Administration' (Chicago : Public Administration Service, 1945).

[13] For a Collection of representative writings, see Robert K. Merton and others, eds., 'Reader in Bureaucracy', (Glencoe, Ill.: Free Press, 1952).

அனுபவமுள்ள தத்துவப் பயிற்சியாளரொருவர் ஒரு நாள் ஒரு நூல் எழுதினால், இது ஸ்வீடனுக்கு எந்த அளவு பொருளுடையதாக இருக்கிறதோ அந்த அளவு மெக்சிகோவிற்கும் இந்தோனேஷியக் குடியரசுக்கும் பொருந்துவதுபோல் இஸ்ரேலுக்கும் பொருந்தும்.

கடந்த கால்நூற்றாண்டில் பெருநெருக்கடிச் சூழ்நிலையின்கீழ், செயல்முறை சார்ந்த கலையாக இது பெரு முன்னேற்றமடைந்துள்ளது. பொறுப்பின் பளு இன்னும் பெரிதாகும். படிப்படியான பலன்களின் தேவை அவசரமான, 'நலிந்துகொண்டிருக்கும் சாலைகள்மீதும் ஆட்டம் கண்டிருக்கும் பாலங்கள்மீதும் நம் கனமான நுட்ப இயந்திரங்களைக் கொண்டு செல்வதினால் நிகழவிருக்கும் உடனடியான இடரைப் புறக்கணித்தல் பெரும் கவனக் குறைவாகும்' என்று சார்லஸ் இ. மெரியம் (Charles E. Merriam) 1931-ல் எழுதினார். பல ஆண்டு பொருளாதார மந்தத்திற்கும் போருக்குப் பிறகும், போருக்குப்பின் உலக நெருக்கடிக்குப் பிறகும் நம்முடைய பொது, தனிப் பொருளாதாரத்தின் பெருமளவை உடனடியாக மாற்றியமைக்கும் வாய்ப்பை அறிவியல் கண்டுபிடிப்புகள் உயர்த்தின. அறைகூவுகின்ற வருவதுணர்த்துகின்ற இச் சொற்கள் 1954-க்கும் பொருந்தும். எழுகின்ற பணிகள் கடினமானவை. ஹெர்பர்ட் எம்ரிச் (Herbert Emmerich) பொருத்தமாகக் கூறியது போல், 'மிக உயர்ந்த திறமைகளும், மிக உயர்ந்த குணப் பண்புகளும், மிக உயர்ந்த பற்றுறுதிகளும்' தேவைப்படுகின்றன. 'சிக்கல் நிறைந்த நம் சுற்றுச் சார்புகளையும் வனப்படுத்துகின்ற எல்லாப் பெரிய இயல்களையும் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் அறிந்துகொள்ளவேண்டும்' என்று இவர் தொடர்ந்து கூறினார். 'இதன் பல குறிக்கோள்களுக்கு இவைகளுள் எது பொருத்தமானதென்பதை இது தெரிந்திருக்கவேண்டும். இவை ஒவ்வொன்றின் சிறந்த பணிகளை எப்படி இணைக்கவேண்டுமென்பதை இது அறிந்திருக்கவேண்டும். ஒவ்வோர் ஆக்கக் கூறும் வழங்கக்கூடியதை இது மதிப்பிட்டு விளக்கவேண்டும். இறுதியாகப் பெற்ற பொருளின் பாகங்கள் ஒவ்வொன்றின் விகிதத்தையும் இது தெரிவு செய்யவேண்டும். பின் இவ்வாக்கக் கூறுகளை ஒரு புதிய தனிப் பொருளாகக் கலக்கவேண்டும். இப் புதிய பொருள் இதன் மற்றப் பாகங்களைப்போல் இருக்காது. இவ்விறுதியான பொருள் சுடர்மிக்க ஒளியாலும் பொதுத் தணிக்கை வெப்பத்தாலும் மங்காமல், உருகாமல் அப்படியே தூய்மையாகவும், தெளிவாகவும், எளிதாகவும் இருக்கவேண்டும். இத்தகைய வியத்தகு செயல்களைச் செய்யும் வேதியலார் பொதுத்துறை ஆட்சியாளராவார். இவரது உழைப்பிற்கு மிகச் சிறந்த திறமைகள், பண்புகள், ஈடுபாடுகள் தேவைப்படலாம்' என்று நான் மறுபடியும் கூறுகிறேன்.

2. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் உருவும் உயிர்நிலையும்

பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் ஒவ்வொரு முறையும் பல ஆற்றல் கூறுகளின் விளைவாகும். இதன் உருவமும் உள்ளடக்கமும் இதனுடைய வரலாற்றுத் தோற்றுவாயை வெளியிடுகின்றன. பண்டைய, தற்கால நடைமுறைகள், பழக்கங்களின் கலவையாக இன்றைய அமைப்புகள் இருக்கின்றன. எந்த ஆட்சி இயல் முறையையும், இது எப்படி இருந்துள்ளது என்பதையும், இப்போதைய நிலைக்கு இது எப்படி வந்ததென்பதையும் அறிந்து கொள்ளாது நன்ருகப் புரிந்துகொள்ள முடியாது. பிரிட்டிஷாரின் ஆட்சி இயல் சடங்குகளின் இடைக்கால நினைவூட்டும் சின்னங்களுடன் அமெரிக்கர்கள் பழக்கப்பட்டவர்கள். ஆனல், இவர்களின் பதினெட்டாம் நூற்ருண்டின் முன் நிகழ்வுகளின் பொருளையும் சடங்கையும் எந்த அளவில் காணலாம் என்புதை உணரும் பொழுது இவர்கள் வியப்படைவார்கள்.

எம் மக்களுக்காக ஆட்சி இயல் முறை இருக்கிறதோ, இவர்களின் பண்பாட்டுப் பாங்குகள் வரலாற்றுப் போக்குகளில் உள்ளடங்கி யிருக்கின்றன. விரிவடைந்துகொண்டிருக்கும் பொருளாதாரத்தில் தனிமனிதனின் தொழில் துணிவின் பெரு வாய்ப்பாலும் திறந்த எல்லையாலும் அமெரிக்கப் பண்பாடு பெருமளவு பாதிக்கப்பெற்றது. முதல் நாற்பதாண்டில் பொதுக் காரியங்களில் ‘நற்குடியாளரி’ன் பங்குபற்றிய கருத்து மிகச் சிறப்படைந்திருந்தது. பின்னர், ‘பயிற்சி வழியாகத் திறமை பெருத மனிதன்’ இந் நற்குடியாளர் வகுப்பின் இடத்தை எடுத்துக் கொண்டான். பின்னர், சிக்கல் நிறைந்த காலத்தில் இவ்விடத்தை நிபுணர்களும் தொழில் வல்லுநர்களும் மேற்கொண்டனர். தற்சார்பைப் போற்றும் சுதந்திரத்தின் எதிரியென அரசாங்கத்தை

ஐயுறும் உழவரின் வாழ்க்கையை அமெரிக்கக் குறிக்கோள் எனக் கொள்ளும் வழக்கமான பண்பாட்டு மனப்பான்மை படிப்படியாகக் குறைந்து, சிக்கல் மிகுந்த சமூகத்தின் தனிக் குடிமகனின் திறமைக்கு அப்பாற்பட்ட சக்திகளுக்கு இரையாதல் அதிகரித்துள்ளது.

அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் இப்போதைய ஆட்சி இயல் முறையின் மேதக்க அடிப்படைகள்பற்றி நாம் சிந்தித்தால், இன்னும் மேம்பட்ட செல்வாக்கைச் செலுத்தவல்ல நான்கு கூறுகளையாவது காணலாம். அவையாவன : (1) கூட்டரசுக் கோட்பாட்டாளரின் ஆட்சி இயல் கொள்கையும் பயிற்சியும்; (2) ஆண்ட்ரூ ஜாக்சன் (Andrew Jackson) காலத்தில் முழுப் பங்கு பெற்ற மக்களாட்சியின் செல்வாக்கு; (3) ஒழுக்கம் சார்ந்த சீர்திருத்தத்தின் ஆற்றல்—உள்நாட்டுப் போருக்குப்பின் இதன் தாக்குதல் படிப்படியாக அதிகரித்தது; (4) ஒவ்வொரு பத்தாண்டிலும் மெய்ப்பிக்கின்ற அறிவியல் முறையையொட்டிய மேலாண்மை இயக்கத்திலிருந்து எழுகின்ற தொழில்நுட்ப, மேலாண்மையின் ஆற்றல் கூறு. இவ்வாற்றல் கூறுகளில் ஒவ்வொன்றும் இக் கால ஆட்சி இயல் முறையில் செயற்படுகிறது. காலத்திற்கும் அதிகார வரம்பிற்கும் ஏற்பத் தொடர்புடைய இக் கலவை மாறிக்கொண்டிருக்கிறது.

1. கூட்டரசுவாதியின் கோட்பாடும் பயிற்சியும்

லூசியானாவில் ஃபிரெஞ்சு நிறுவனங்களும் தென்மேற்கில் ஸ்பானிய நிறுவனங்களின் அடையாளங்களும் இருந்தாலும், பொது உருவிலும் உள்ளார்ந்த உயிர்நிலையிலும் அமெரிக்க ஆட்சி முறை ஆங்கிலேயருடையதாகும். குடியேற்ற நாட்டவர் ஆங்கில அரசாங்கத்தைக் கொண்டுவந்தனர். அரசியல் உறவுகளைப் புரட்சி அகற்றிவிட்டாலும், ஆட்சி இயல் அமைப்புப் பிரிவினையைத் தாங்கிக்கொண்டது. இவ்வமைப்பு அரசு, தல அரசாங்கங்களின் அடிப்படையாகவும், புதிய பொது அரசாங்கத்தின் ஆட்சி அமைப்பாகவும் மாறியது. ஜெஃபர்சன் கூறியது போல், ஆங்கில மாதிரிகளிலிருந்து அடிப்படை ஆட்சி இயற் சட்டங்கள் எழுதப்பெற்றன. தன்னாட்சி, தலப்பொறுப்பு, மக்கள் சமூகத்தில் அலுவலர்களின் இடம் போன்றவைகள்பற்றிய கருத்துகள் தோற்றத்திலும் பொருளிலும் ஆங்கிலேயருடையனவாகும். புரட்சிக்குப்பின் ஏற்பட்ட வளர்ச்சிகள் ஆங்கிலோ-சாக்சானியக் கருத்துகளையொட்டியே இருக்கின்றன. மையப்படுத்தப்பெற்ற, அதிகாரம் செறிந்த, எல்லாமடங்கிய ஐரோப்பிய அமைப்பு, அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் முன்னேறவில்லை.

கூட்டரசுக் கோட்பாட்டாளர் தேசிய அரங்கில் புதிய ஆட்சி இயல் அமைப்பின் சிற்பிகளாவர். ஆட்சி இயலின் தன்மைபற்றியும் அரசாங்கத்தின் பங்குபற்றியும் இவர்கள் முரண்பாடற்ற கருத்து களைக் கொண்டிருந்தனர். இக் கருத்துகளை அலெக்சாண்டர் ஹாமில்டன் முறையாக வழங்கினுர். ஜார்ஜ் வாஷிங்டன் (George Washington), ஃபிஷர் ஆமிஸ் (Fisher Ames), ரூஃபஸ் கிங் (Rufus King), டிமோதி பிக்கரிங், ஒலிவர் வோல்காட் (Oliver Wolcott) போன்ற தலைவர்கள் இக் கருத்துகளை ஏற்றனர். இவர்கள் காலத்தில் இருந்த கிராம ஆதிக்கம் வலுத்த பொருளாதாரத் திற்குப் பதிலாக ஆக்கத் தொழில் அடிப்படையில் வணிக, உழவு சார்ந்த சரிவீதப் பொருளாதாரத்தை உண்டாக்க விரும்பினர். இதன் பயனுக, அரசுக்கெதிராகத் தேசிய நடவடிக்கையை இவர்கள் வற்புறுத்தினர். கூட்டரசு அதிகாரங்களைத் தாராளமாக விளக்கி, காங்கிரசின் நிருவாகத் தலைமையை இவர்கள் வற்புறுத்தினர். பொது அலுவலர்களுக்குக் கணிசமான அதிகாரத்தையும் அரசாங்க உயர் மட்டங்களில் போதிய உசித அதிகாரத் தேவையையும் இவர்கள் அழுத்தமாக எடுத்துக் கூறினர்.

'கூட்டரசுவாதிகளின் இதழ்களில், ஹாமில்டன் வரைந்து காட்டிய ஆட்சி இயல் தத்துவம் தொடக்கத்தில் தேசிய அமைப்பையும் நடைமுறையையும் உருவாக்கியது. 'நல்லரசாங்கத்தின் இலக்கணத்தில் நிருவாக ஆற்றல் ஒரு தலையாய இயல்பாக இருக்கிற'தென்னும் அறுதியுரையோடு தொடங்கி, ஆற்றலின் இன்றியமையாக் கூறுகளாகிய ஒற்றுமை, காலவரையறை, ஆதரவிற் கான போதிய முன்னேற்பாடு, பொருத்தமான அதிகாரங்கள் போன்றவைகளை இவர் ஆய்ந்தார். 'முடிவு, செயல், ஒளிவு, அஞ்சல் விடுக்கைபோன்றவைகளின் ஒரு பெரும் எண்ணிக்கையை விட ஒரு மனிதனின் நடவடிக்கைக் குறிப்பேடுகள் மிகச் சிறப்பாக இருக்கும்.' ஆட்சி இயலின் உறுதிப்பாட்டிற்கும் தலைமை நிருவாகி யின் மாருத் தன்மைக்கும் காலவரையறை இன்றியமையாததென இவர் கருதினுர். இறுதிப் பயனுக்குப் பொருத்தமான அளவு அதிகாரம் வழங்காதிருத்தல் நேர்மை, செயலறிவு போன்றவை களின் வெளிப்படையான விதிகளை மீறுதலாகும்.

மக்கள் சார்புடையதாக இருக்கவேண்டும் என்னும் பொருளிலும் பதவியில் சொந்தக் கட்டுப்பாடு என்னும் பொருளிலும் நிருவாகம் பொறுப்புடையதாக இருக்கவேண்டுமென்பதை ஹாமில்டன் ஏற்றுக்கொண்டார். இவர் கருவூலச் செயலாளராக இருந்தபொழுது எதிர்ப்பு மனப்பான்மையுடைய காங்கிரசால் விசாரிக்கப்பட்டார். ஆனல், நீதி, அதிகாரம் போன்றவைகளைச் சட்டசபைப் பிரிவு கட்டுப்படுத்தும் கருவியென்பதை இவர் ஏற்கத்

தயங்கியதில்லை. எனினும், கூட்டரசுவாதிகள் நிருவாக அதிகாரத்திற்கு நலஞ்செய்பவர்களாக இருந்தனர்; சட்ட ஆக்கத் தடையை இவர்கள் ஆதரிக்கவில்லை.

உழவுத் தொழில் சார்ந்த நலன்களின் எதிர்ப்பால் ஆக்கத் தொழில்கள்பற்றிய கூட்டரசுவாதிகளின் அரசியல் செயல் திட்டம் தடைப்பட்டாலும், அரசியலமைப்பை உருவாக்கிய பொழுது இவர்களின் ஆட்சி இயல் கருத்துகளை எய்தின. அதிபரின் (ஜனாதிபதியின்) பதவிக் காலம் நான்காண்டு என்னும் காலவரையறையும், துறைத் தலைவர்களுக்கும் கீழ்நிலை அலுவலர்களுக்கும் குறிப்பிட்ட பேரமின்மையும் உறுதியாயிற்று. அமைப்பியல் சார்ந்த சட்டங்களால் துறைகளை ஏற்படுத்தி இவைகளின் தலைவர்களை இயக்கும் அதிகாரத்தை அதிபருக்கு வழங்கி ஒற்றுமையை உறுதி செய்தனர். செனெட்டின் இசைவு பெற்று அமர்த்தப்பெற்ற அலுவலர்களை செனெட்டின் இசைவின்றிப் பதவியிலிருந்து நீக்க 1789ஆம் ஆண்டின் கோடைக்காலத்தில் காங்கிரசு முடிவு செய்து, ஒற்றுமையை நிலைப்படுத்தியது. ஜார்ஜ் வாஷிங்டனின் அறமுறையான அதிகாரமும், அரசின் ஒவ்வொரு முக்கியமான நிகழ்வுபற்றிப் பிறரைக் கலந்துகொண்டபின் சொந்த முடிவு செய்வதும் ஒற்றுமையின் சின்னமாயிற்று. காங்கிரசிலிருந்த கூட்டரசுவாதிகள் நிருவாகப் பிரிவிற்கு விரிவான உசித அதிகாரங்களை வழங்கினர். அரசாங்கத்திற்கு நிதி உதவியளிப்பதற்கான கருவூலத்தின் சிபாரிசுகளை இவர்கள் ஏற்றுக்கொண்டனர். நிதி ஆட்சியில்மட்டுமன்றி, உள்நாட்டுக் கொள்கையிலும், படைக் காரியங்களிலும், வெளிநாட்டுக் கொள்கையிலும் சட்டசபைப் பிரிவின் நிருவாகத் தலைமை நன்கு அமைவுற்றது. அலுவல் அதிகார அமைப்பு, தலைமை அலுவலகத்திற்கும் களப்பணிக்கும் இடையேயுள்ள உறவுகள், கூட்டரசுவாதிகளின் மற்ற நடைமுறைக் கூறுகள் போன்றவைகளைக் கூட்டரசுவாதிகளின் புதிய அரசாங்கம் கைவிடவில்லை. இவ் வமைப்பின் உருவம் இவர்களைக் கவர்ந்தது. இவர்கள் உருவாக்கிய உயர்ந்த நெறிமுறைபற்றிய தரங்கள் பிற்காலத்தில் மறைந்தன. ஆனாலும், இவை மறுபடியும் தலைதூக்கின.

கூட்டரசுவாதிகள் படைத்த ஆட்சி இயல் முறை பல வகைகளில் பிற்காலத்திற்குரியதாக இருந்தது. இவ்வளவு பெரிய நிலப்பரப்பில் சிதறிக்கிடந்த இவ்வளவு பெரும் எண்ணிக்கையினர் இதற்குமுன் மக்களுக்குப் பொறுப்புடைய அரசாங்கத்தை நிறுவ முயலவில்லை. அப்பொழுது சில ஐயப்பாடுகள் அடிக்கடி தெரிவிக்கப்பட்டன. கூட்டரசுவாதிகள் பெருமாநிலத்திற்கான ஆட்சி முறையை நிறுவியதோடுமட்டுமன்றி, தகுதி, நேர்மை, நடுநிலை

தவருமை, பொறுப்புடைமை போன்றவைகளின் உயர்ந்த குறிக்கோள்களையும் உறுதிப்படுத்தினர். ஆட்சி இயலைக் கட்சிச் சார்பின்றிச் செய்ய வாஷிங்டன் எடுத்த முயற்சி பயன் தரவில்லை. கருவூலத் துறையில் ஹாமில்டனின் இயல்பு மீறிய ஆட்சி இயல் திறமை மற்றத் துறைத் தலைவர்களின் திறமையை மிஞ்சியது. எவ்வாருயினும், கூட்டரசுவாதிகள் மொத்தத்தில் மிக நன்ருக உழைத்தனர்.[1]

ஆட்சி இயல் முறையின் பொதுவான தொனி 1829ஆம் ஆண்டுவரை மாருது அப்படியே இருந்தது. தன் தந்தையைப் போல் ஜான் குவின்சி ஆடம்சும் (John Quincy Adams) பொதுச் சேவையின் உயர்ந்த நோக்கங்களை விரித்துரைத்தார். இவரது அஞ்சல் துறை நாயகமாகிய (Postmaster General) ஜான் மெக்லின் (John McLean) தம் சொந்த நலத்திற்கோ குழு நலத்திற்கோ, கட்சி ஆதரவைப் பயன்படுத்த மறுத்துவிட்டார். மேலும், கட்சிச் சார்பில்லாப் பொதுப்பணியின் குறிக்கோளை இவர் உணர்ச்சி வயத்தோடு ஆதரித்தார். தேசீய மட்டத்தில் அமெரிக்க ஆட்சி முறை முதல் நாற்பதாண்டு மிக உயர்ந்த குறிக்கோள்களில் ஆழப் பதிந்து நிலைபெற்றது.

எனினும், அரசாங்கத்தின் பங்குபற்றியும், ஆட்சி இயலின் உள்ளடக்கம், உருவம்பற்றியும் வேருெரு கருத்தை தாமஸ் ஜெஃபர்சன் (Thomas Jefferson) வரைந்தார். இவரும் இவரைப் பின்பற்றியவர்களும் அரசாங்கத்தின் மிகக் குறைந்த செயலில் நம்பிக்கை வைத்தனர். ‘கடுமையான செட்டையும் எளிமையையுமுடைய அரசாங்கத்தை நான் ஆதரிக்கிறேன்’ என்று ஜெஃபர்சனே கூறினர். பொது அதிகாரம் உரிமைக்கு இயல்திற முறையான இடராக இருந்தது. இதைப் பரவலாகச் சிதறச் செய்ய வேண்டும். ‘அதிகாரங்களின் செறிவு அல்லது திரட்சியால் மட்டுமன்றி அதிகாரப் பங்கீட்டால்தான் நல்லரசாங்கம் செயலுருப் பெற்றது’ என்று இவர் அறிவித்தார். நியூ இங்கிலாந்து நகர் கூட்டத்தின் தூய்மையான உருவில் தல அரசாங்கமும் தலப் பொறுப்பும், ‘பெரிய, சிறியனவாகிய எல்லா நிகழ்ச்சிகளையும் முழு நிறைவாக்கும் இன்றியமையாக் கருவிகளாக இருந்தன. கூட்டரசுவாதிகளுக்கு எதிரான முந்திய போராட்டங்களில் ஜெஃபர்சன் (Jefferson), மாடிசன் (Madison), காலாட்டின் (Gallatin) போன்ருேர், அலுவலர் சார்ந்த அதிகாரங்களையும் உசிதத்தையும் சட்டசபை கண்டிப்பாகக் கட்டுப்படுத்த வேண்டியதன் சிறப்பைப் பெரிதுபடுத்தினர். ஆனல், பிற்காலத்தில் வெள்ளை மாளிகையில்

[1] Leonard D. White, ‘The Federalists’ (New York: Macmillan, 1948).

தனக்கு முந்தியவர்களைப்போல் ஜெஃபர்சனும் நிருவாக அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்த மிகத் தயாராக இருந்தார்.

உண்மையாகவே ஆட்சி செய்வதன் நடைமுறைத் தேவைகளுக்கிடையே ஜெஃபர்சனும் அவருக்குப்பின் வந்த குடியரசுக் கட்சியினரும் கருத்தளவில் விருப்பில்லாதிருந்தாலும், கூட்டரசு வாதிகளைப்போல் நடந்தனர். ஜெஃபர்சன் கூட்டரசு அதிகாரத்திற்குக் கடினப் பொருள் விளக்கம் செய்தவர். ஆனால், இவர் ஒரு காலத்தில் வெஸ்ட் பாயின்ட் என்னும் நிறுவனம் அரசியலமைப்பிற்கு முரணாகுமென வாஷிங்டனுக்கு அறிவுரை கூறியிருந்தாலும் இதை அமைத்தார். தன் அதிகாரத்திற்கு அப்பாற்பட்டதென்னும் கருத்திற்கு எதிராக இவர் லூசியானாவை வாங்கினார். சட்ட ஆக்க சுயேச்சையையும் முதன்மையையும் ஜெஃபர்சன் ஆதரித்தார். ஆனால், தடுமாறிக்கொண்டிருக்கும் காங்கிரசின் பொறுப்பை இவர் விரைந்தேற்றார். ஜெஃபர்சன் நிருவாக அதிகாரத்தையும் உசித அதிகாரத்தையும் எதிர்த்தார். ஆனால், தடை நடவடிக்கை நெருக்கடியில் உண்மையான ஹாமில்டோனிய ஆற்றலோடு இவர் அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்தினார்.[2]

2. மக்களாட்சி யுகம்

1789-1829-க்கு இடைப்பட்ட காலத்திய அரைகுறையான உயர் குடி சார்ந்த நிலையான அமைப்பு ஆண்ட்ரூ ஜாக்சனின் (Andrew Jackson) பதவி ஏற்பிற்குப்பின் ஒரு புதிய யுகத்திற்கு இடமளித்தது. மக்களாட்சி சக்திகள் வலிமைபெற்றுப் பொது வாழ்க்கையின் ஒவ்வொரு கட்டத்திலும் உறுதிபெறத் தொடங்கின. ஆட்சி இயலின் தோற்றங்கள் கணிசமாக மாறவில்லை. ஆனால், ஆட்சி இயலின் குணவியல்பும் உயிர்நிலையும் மிக ஆழ்ந்த மாற்றமடைந்தன. அரசுகளில் ஆண்கள் விரைந்து வாக்குரிமை பெற்றதில் மக்களாட்சியின் வேகம் தெரிந்தது. அரசு, மாவட்ட, நகர, கிராம அலுவலர்களில் பேரளவினர் குறுகிய பதவிக் காலத்திற்கு நேர்முகமாகத் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்டதிலும் இதன் ஊக்கம் வெளியாயிற்று. கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் நேர்முகத் தேர்தல் நடத்த இயலாது. ஆனால், பதவிச் சுழற்சிக் கோட்பாடு செயற்படக்கூடிய ஒரு மாற்று வழியை வழங்கிற்று.

மக்களாட்சி யுகத்தின் முதன்மையான பங்களிப்பைப் பார்க்கு முன் தேசிய அரங்கில் நிருவாக அதிகார வளர்ச்சியைக் குறிப்பிடுதல் விரும்பத்தக்கதாகும். ஜாக்சனும் (Jackson), போல்க்கும் (Polk) வலியத் தாக்கும் தன்மையுடையவர்கள்; வலிமை வாய்ந்த

[2] Leonard D. White, 'The Jeffersonians', (New York: Macmillan, 1951).

வர்கள். ஒற்றுமை, ஆற்றல்பற்றிய கூட்டரசுவாதிகளின் குறிக்கோள்களை இவர்கள் ஆதரித்தார்கள். மற்ற அதிபர்கள் குறைந்த செயலூக்கமுடையவர்களாகவும் சிலர் வலியற்றுமிருந்தனர். அதிபரின் பதவிபற்றிய நான்கு புதிய கோட்பாடுகள் வளர்ச்சியடைந்தன. இவை பெருஞ் செல்வாக்குப் பெறுதற்குரியன; இவைகளில் முதல் கோட்பாட்டை ஜாக்சன் கூறினர்; போல்க் விளக்கினர். அதாவது, காங்கிரசு எப்படி மக்களின் நேர்முகப் பிரதிநிதியாக இருந்ததோ அப்படித்தான் அதிபருமிருந்தார் என்பதே இக் கோட்பாடாகும். இத் துணிவுள்ள அறிக்கை ஹாமில்டனைத் திடுக்கிடச் செய்திருக்கலாம். இதை மாடிசன் (Madison) மறுத்திருப்பார். அரசியலமைப்பிற்குப் புறம்பானதென்ற அடிப்படைகளுக்குமட்டுமே யல்லாமல், கொணரக் கருதியிருந்த சட்டம் பற்றிய கருத்து வேற்றுமையின் அறிவுடைமைபற்றியும் சட்டத்தை அதிபர் மறுக்கும் உரிமை பெற்றிருந்தாரென்பது இரண்டாவது கோட்பாடாகும். இத்தகைய அதிகாரத்தைக் கூட்டரசுவாதிகளோ ஜெஃபர்சனைப் பின்பற்றியவர்களோ வெளிப்படையாக வலியுறுத்தவில்லை. கடமை வழுவிற்காகமட்டுமன்றி மற்றக் காரணங்களுக்காகவும் கீழ்ப்படியிலுள்ள அலுவலர்களை விலக்கும் அதிகாரத்தை வலியுறுத்துவதை மூன்ருவது கண்டுபிடிப்பெனலாம். கூட்டரசுப் பணி முழுவதையும் தலைமை நிருவாகியின் சொந்த அதிகார ஆணைகள் கட்டுப்படுத்துவதன் மறைவாற்றலே இவ் அதிகாரம். ஹாமில்டன் முன்னறியாததும் வாஷிங்டன் கண்டு அஞ்சியதுமான ஆற்றல்களைப் பயன்படுத்தும் கட்சி அமைப்பின் வளர்ச்சியிலிருந்தும் இதன் தலைவரின் பங்குப் பணியிலிருந்தும் நான்காவது கோட்பாடு வெளியாயிற்று. வலிமையற்ற அதிபர்களால் எப்பொழுதும் இவ்வதிகாரங்களையும் தனிச் சிறப்புரிமைகளையும் பயன்படுத்த இயலவில்லை. ஆனல், இவைகள் அரசியலமைப்பின் ஏற்றுக்கொண்ட வாசகங்களிலிருந்து மறைந்துவிடவில்லை. பயன்படுத்த முடிந்தவர்களுக்கு இவைகள் கிடைத்தன.

மாருக, ஆட்சி இயல் முறையின்மீது மக்களாட்சியின் தாக்குதல் இடையருமல் இருந்துவந்தது. முந்திய தலைமுறையின் மாறுதலை விரும்பாதவர்கள்கூட இதை மறுதலிக்கவில்லை. சுழற்சிக் கோட்பாட்டில் சிறப்பாக இது உருவெடுத்தது. 1820-ல் இருந்து 1830-க்குள் அரசியல் அரங்கில் பெரிய சக்திகள் செயற்பட்டன. வருவதை உணர்ந்து இவைகளைப் பார்த்தால் சுழற்சி விதியைத் தவிர்க்கமுடியாதுபோல் தோன்றியது. அரசியல் கட்சிகளின் புதிய அமைப்பு, ஆண்கள் வாக்குரிமையையொட்டி எழுந்த மிதமிஞ்சிய பதவி மோகம், ஆண்ட்ரூ ஜாக்சனல் வரைந்தளிக்கப்பெற்ற மக்களாட்சிக் குறிக்கோள்கள் போன்ற இம் மூன்றும் இவைகளில் முதன்மையான சிறப்புடையவை.

அதிபர் பதவிக்கான கட்சி வேட்பாளர்களை நியமிக்கும் கருவியான காங்கிரசின் உட்குழுவின் வீழ்ச்சியும் நியமனம் செய்வதற்கான தேசியக் கட்சிப் பெருங்குழுவின் எழுச்சியும், இப் பதவிக்கு விரும்புகின்ற ஒவ்வொருவரையும், சிறப்பாக அதிபர் பதவிக்கு மறுபடியும் போட்டியிடும் (போல்க் நீங்கலாக) ஒவ்வோர் அதிபரையும் புதிய அருஞ்செயலுக்குள்ளாக்கின. 1824 வரைக்கும், காங்கிரசில் இருக்கும் கட்சியினரின் ஆதரவை வேட்பாளர்கள் பெற்ருல் போதும். வழக்கமாகச் சந்திக்கும் முதன்மையான குடிமக்களில் ஒருசிலர் இயல்பாகப் பேசிக் கட்சி உட்குழுவின் ஒரு கூட்டத்தில் தம் சிபாரிசை நாட்டுக்குத் தெரிவித்தனர். 1832-க்குப் பிறகு கட்சியின் தேசியப் பேரவையின் கூட்டத்தில் வேட்பாளர் பெரும்பான்மையான ஆதரவைப் பெறவேண்டும். அரசுப் பேரவைகளை அடக்கி ஆளுதல் இதற்குத் தேவையாகும்; இதனின்று அரசுப் பேராட்களைத் தெரிவுசெய்கின்ற தலப் பேரவைகளையும், குறிப்பாகப் பெரிய நகரப் பேரவைகளையும் அடக்கி ஆளவேண்டும்.

பல சமயங்களில் இப் பேரவைகளுக்குச் செல்லும் பேராட்கள் கருத்திற்கும் பற்றுக்கோளுக்கும் உள்ளாகின்றனர். ஆனல், பெரும்பான்மையாக இல்லாவிட்டாலும், ஆளும் சிறுபான்மையினர் கணிசமான பரிசுகளை எதிர்நோக்கி யிருப்பர். அலுவலகங்கள் அல்லது பொதுமக்கள் தொடர்புகள் வழியாக இவர்களின் ஆதரவைப் பெறலாம். இவை நிருவாகத் துறைகளின் கொடையாகும். மறுபடியும் பதவிக்கு வர விரும்பிய அதிபர்கள், வாடிக்கை ஆதரவை எப்படி வழங்கவேண்டும் என்பதைத் தம் துறைத் தலைவர்களுக்குக் கூறினர். வாக்காளரின் எண்ணிக்கை பெருகியதோடு கட்சிப் பணியின் தேவையும் பெருகிற்று. கட்சிப் பணிக்கு ஊதியம் வழங்கப் பொருள் தேவைப்பட்டது. இதில் ஒரு பகுதியை உயர்ந்த, தாழ்ந்த பதவிகளிலிருந்தும் பதவி வகிப்பவர்களின் வரியிலிருந்தும் பெற முடிந்தது. சுருக்கமாகக் கூறினல், புதிய கட்சி அமைப்புப் பதவிச் சுழற்சி விதியை நேராகக் குறிப்பிட்டது.

பதவி மோகமும் இப்படிப்பட்டதேயாகும். அமெரிக்கர்கள் பொதுப் பதவியில் ஒரு கண் வைத்திருந்தனர். ஆனல், நாற்பதாண்டாக இவர்கள் பெற விரும்பிய குறிக்கோளை அடைவதில் பணிவிணக்கமும் தயக்கமும் காட்டினர். எப்படி இருந்தாலும், காலி இடங்களின் எண்ணிக்கை எப்பொழுதும் குறைவாகவே இருந்தது. புதிதாக வாக்குரிமை பெற்ற குடிமக்கள் தம் உரிமைகளைப் பயன்படுத்தத் தயாரானதும், 1830—1839-ல் பதவிக்கான தேவை இனம் புரியா வேகத்தோடு வெளியாயிற்று. தனித்த, சொந்த நட்புகளெல்லாம் அரசியல் தேவைகளுக்குப் பணியவேண்டுமென்று செயல் திறமுடைய நியூயார்க் அரசியல்வாதி யொருவர் அரசுச் செயலரள

ராகிய வான் புயூரென் (Van Buren) என்பவரிடம் மிகத் தெளிவாகக் கூறினர். மக்களின் நியாயமான வருநிலை வாய்ப்பு வளங்களைக் குலைத்த எந்த மனிதரையும் ஆதரிக்கலாகாது என்பதும் இவர் கருத்தாகும். இயல்பு மீறிய பேரார்வத்தோடு மக்கள் ஒவ்வொரு வேலைப் பதவியையும் நாடினரென்று டேனியல் வெப்ஸ்டர் (Daniel Webster) குறிப்பிட்டார். வேலை நாடி நெருக்கிக்கொண்டு வந்த கூட்டம் அதிபர் ஹாரிசனை (Harrison) வெள்ளை மாளிகையிலேயே முற்றுகையிட்டது. இக் கூட்டத்தினரின் விண்ணப்பங்களைப் பெற்றுக்கொள்ளும்வரை அமைச்சவைக் கூட்டத்திற்கு இவரால் செல்ல முடியவில்லை. பதவிகள் வேண்டுமென்று மக்கள் எழுப்பிய குரல் ஒருமனமாக இருந்தது. இந் நெருக்கத்திற்கு முன் ஜன நாயக விக் (Whig) அதிபர்கள் பணிந்தனர். புச்சனனைப் (Buchanan) பின்பற்றும் ஜனநாயகவாதிகளுக்கு இடமளிப்பதற்காக பியர்ஸ் (Pierce) ஜனநாயகவாதிகளை வெளியேற்றிப் பதவிச் சுழற்சியை புச்சனன் உண்டாக்கினர்.

காங்கிரசிற்கு அனுப்பிய செய்தியில் சுழற்சி விதியை ஜாக்சன் நேர்மையாக ஆதரித்தார். இனி வரவிருக்கும் அதிகாரத்தில் இக் கருத்துகள் கொடுக்கப்பட்டிருக்கின்றன. பதவியில் எவரும் சொத்துரிமை கொள்ளலாகாதென்றும், தொடர்ந்து பதவியில் இருத்தல் கெடுதல் என்றும், பொதுப் பதவிகளின் கடமைகள் தெளிவானவையென்றும், எளிமையானவையென்றும், ஒரு குடியரசில் குடிமக்களைப் பயிற்றுவிக்கப் பதவியில் இருப்பவர்களைச் சுழற்றுவது தான் சரியான வழியென்றும் இவர் அறிவித்தார்.

இவ்வாருக, அமெரிக்க ஆட்சி முறையில் மக்களாட்சிப் பண்பு என்னும் புதியதொரு கூறு நுழைந்தது. ஒரு சிக்கலான சமூகத்தில் ஜாக்சனுடைய கோட்பாட்டில் குறைபாடுகளிருப்பினும், இதனுடைய குறிப்பிடத்தக்க குணவியல்புகளில் ஒன்ருகிய மக்களாட்சி இயல்பு நிலைபெற்றிருக்கிறது. ஜாக்சன் எதிர்பார்த்ததற்கு மாருக, பதவிச் சுழற்சி வெறும் கட்சிச் சார்புடையதாகவும், அரசியற் பதவிப் பங்கீடாகவும், ஊழலாகவும் தாழ்வுற்றது. போற்றுதற்குரிய முற்கால நெறிமுறைத் தரங்கள் படுமோசமாகி, ஆட்சி இயலின் தன்மையும் கெட்டது. தற்கால மேலாண்மை ஆற்றலால் பல ஆண்டுகள் பின்பற்றப்படும் நெறிமுறைப் போதனை, ஆட்சியில் மக்களாட்சிப் பண்புகளை இருத்திக்கொள்ளவும் இதன் மிகையை அகற்றவும் தேவைப்பட்டது.

3. ஒழுக்கமுறைச் சீர்திருத்தம்

உள்நாட்டுப் போர் நடந்த காலத்திலும் போருக்குப் பின்னும் சுழற்சி விதியோடு பொதுப் பணியின் தரங்களின் கீழ்நோக்கிய

போக்கும் தொடங்கியது. நியூயார்க் நகரின் பாஸ் டுவீடு (Boss Tweed) என்பவரின் நம்பமுடியாத திருட்டிற்கும், பல அரசுத் தலைநகர்களிலும் சில கூட்டரசு நிறுவனங்களிலும் ஏற்பட்ட ஊழலுக்கும், கட்சி வெற்றிபெறும்வரை நாட்டு நிலையில் கவலையற்ற தன்மைக்கும் இவ்வாண்டுகளைக் குறிப்பிடலாம்.

சிந்திக்கும் குடிமக்களை இம் மிகைபாடுகள் சீர்திருத்தம் கோரும்படி தூண்டின. ஆட்சி இயல் மறு அமைப்பில் இவர்கள் முதன்மையாகக் கவனம் செலுத்தவில்லை. ஆனால், பொது வாழ்க்கையில் ஒழுக்கத் தூய்மைபற்றி இவர்கள் கவனம் செலுத்தினர். இவ்வொழுக்க நெறி படுமோசமாகிக்கொண்டுபோவது தன்னாட்சிக் குடியரசின் நிலையையே அச்சுறுத்தியதென இவர்கள் அறிவித்தனர். போட்டித் தேர்வுகள் அடிப்படையில் சிவில் பணிச் சீர்திருத்தம், நிரந்தரப் பதவிக் காலம், அரசியல் தொல்லைகளிலிருந்து சுயேச்சை போன்றவைகளால் வாடிக்கையாதரவைக் குறைப்பதே சீர்திருத்தக்காரர்களின் முதல் உள் அவாவாகும். சிவில் பணி சீர்திருத்தவாதிகளின் ஒரு சிறிய அணியில் சிறப்பாக மூன்று பெயர்கள் நினைவிற் கொள்ள உரியனவாம். கட்டுரையாளரும் பத்திரிகையாளருமான ஜார்ஜ் வில்லியம் கர்ட்டிஸ் (George William Curtis), டுவீட் (Tweed) குழுவினரைப் பிடிக்க உதவிய டோர்மன் பி. யேட்டன் (Dorman B. Eaton) என்ற வழக்கறிஞரும், 1848ஆம் ஆண்டுப் புரட்சியின் தோல்விக்குப் பிறகு பிரஷிய நாட்டை விட்டுச் சென்ற தாராளக் கருத்தினராகிய கார்ல் சுருஸ் (Carl Schurz) என்பவரும் ஆவர். நாட்டை அச்சுறுத்திய மிகக் கொடிய தீமைகளின் இருப்பிடமாக வாடிக்கையாதரவு இருந்ததெனக் கர்ட்டிஸ் அறிவித்தார். கூட்டரசுத் துறைகள் நன்றாகச் செயலாட்சி செய்தனவா, இல்லையா என்ற வினா இம் முழுப் பிரச்சினை வீதத்தில் மிக அற்பமானதென கார்ல் சுருஸ் கூறினார். அரசாங்க அமைப்பில் காணப்படும் வாடிக்கையாதரவின் ஒழுக்கச் சிதைவின் விளைவை எப்படி அகற்றுவதென்பது மிக முக்கியமான பிரச்சினைகளில் ஒன்றாகும். உண்மையில், பதவி வாய்ப்பு வளத்தையும் நட்பாதரவுகளையும் தேர்தலில் கிடைக்கும் உண்மையான பொதுக் கருத்தைத் தோல்வியுறச் செய்யும், ஊழற் படுத்தும், மக்களாட்சி வலிமை ஊற்றுகளை நச்சுப்படுத்தும் ஒரு பெரிய அறியாமைத் தேக்கமெனச் சீர்திருத்தவாதிகள் கருதினர்.

காங்கிரசு 1883ஆம் ஆண்டு சிவில் பணிச் சட்டத்தை நிறைவேற்றியதில் சீர்திருத்த வளர்ச்சி தன் முதற் பெரு வெற்றிகளில் ஒன்றைப் பெற்றது. இதைப்போல நியூயார்க் அரசு சட்டமியற்றியதிலும் இது வெற்றி பெற்றது. தேசிய சிவில் பணிச் சங்கத்தை நடத்திச் செல்லும் சீர்திருத்தவாதிகளின் முடிவில்லா ஒரு போராட்டம் தொடர்ந்து நடந்துகொண்டிருக்கிறது. இன்னும் இருந்து

வரும் வாடிக்கையாதரவின் அளவைக் குறைக்க இச் சங்கம் நாடுகிறது.

நகர ஊழலுக்கு எதிராக இரண்டாவது கட்டச் சீர்திருத்தம் முழுமையாக இயங்கியது. வலிதாக்கிக்கொண்ட அரசியல் வாதிகளுக்கும் சீர்திருத்தம் விரும்புகின்றவர்களுக்கும் இடையே பல தலச் சண்டைகளின் தோற்றத்தை இச் சீர்திருத்தம் பெற்றது. 1890—1899-க்கு இடையே நகரவைக்குரிய அரசாங்கம் பற்றிய ஆண்டு மாநாடுகளில் தேசீயத் தலைமை கவனம் செலுத்தியது. இவைகளிலிருந்து தேசீய நகராட்சிக் கழகம் தோன்றியது. பல நகரங்களைக் கட்டுப்படுத்திய கொள்ளையடிக்கும் கூட்டத்தினரை மெதுவாகவும் நிதானமாகவும் இப் புதிய பொது நெறிமுறைகள் வெற்றிகண்டன. 1,200-க்கு மேலான நகர மேலாளர்களின் தொழில் தரங்களின் பேருதவி பெற்றுப் பல பெரிய நகரங்கள் நீங்கலாகப் பொதுவாழ்க்கையின் இப் புத்தூக்கம் நிறைவெய்தியது.

இச் சீர்திருத்தத்தின் மற்றொரு நோக்கம் நேர்மையான தேர்தலை நாடுவதாகும். நேர்மையற்ற தேர்தல் அலுவலரின் 'மதிப்பீடு' அல்லது தவறுக வாக்குகளை எண்ணுவதும் மாறுபடுகின்ற வழிகளைப் பயன்படுத்தி வாக்குச் சீட்டுகளைத் தொலைத்துவிடுவதும் போன்ற முறைகளை ஒழிக்க ஆஸ்திரேலிய மறைவு வாக்குச் சீட்டு முறையைப் பயன்படுத்தும் நோக்கத்தை இவ்வியக்கம் கொண்டிருந்தது. அயர்வில்லாத விழிப்பு உரிமையின் விலையாகும் என்ற எச்சரிக்கையோடு இப்போர் பெருமளவு வெற்றி பெற்றது.

சீர்திருத்தவாதிகளின் விலைமதிக்கமுடியாத பங்களிப்புக்கு அப்பாற்பட்ட சில காரணங்களுக்கிணங்க சில பெரிய நகரங்கள் நீங்கலாக, நகரங்களிலும் அரசுகளிலும் இப்பொழுது கூட்டரசாங்கத்தின் பொது வாழ்வுத்தரங்கள் போதிய அளவில் போற்றற்குரியனவாக இருக்கின்றன. தனிப்பட்ட குறைபாட்டை நீக்கிவிடமுடியாது. முன்னிருந்ததுபோல் இனி வருங்காலத்திலும் செல்வாக்குப் பேரங்களையும் மென்மயிர் கோட்டளித்தவர்களின் பரிசுகளையும் எதிர்பார்க்கலாம். இக் குறைபாடுகளை எங்கும் உள்ளன்போடு கண்டித்தல் சீர்திருத்தவாதிகளின் நீண்ட கால வெற்றிச் சின்னமாக இருக்கிறது.

4. தொழில்நுட்பமும் மேலாண்மையும்

வெற்றி தோல்விக்குரிய பரவலான சமூக விளைவுகளாலும், சிக்கலாலும், பேரளவாலும் தற்கால ஆட்சி இயல் தனித்தன்மை பெற்றது. நல்லதோ, கெட்டதோ, எல்லா மக்களின் வசதியும், வளமும், பாதுகாப்பும் அரசாங்கத்தையும் இதன் ஆட்சி முறையின் செயலையும் சார்ந்திருக்கின்றன.

அரசாங்கத்தின்மீது சூழ்நிலைகளால் சுமத்தப்பட்ட பெரிய சிக்கலான திட்டங்களைத் திறமையுடன் நிறைவேற்ற, மேலாண்மை இயலின் கடந்த அரைநூற்றுண்டின் வளர்ச்சியும் தொழில்நுட்ப முறை மாற்றங்களும் வசதியளித்தன. மெய்யாக, இத்தகைய இணையான போக்குகளின்றி அரசாங்கம் வழக்கமாகச் செயற்படுத்தும் செயல்களின் வீச்சையும் பரப்பையும் சமூகம் பேணமுடியுமாவென்பது ஐயப்பாட்டிற்குரியதாகும். இதற்கு ஓர் எடுத்துக்காட்டாக, பதிவுகளைப் பேணும் சமூக ஆட்சி நிறுவன நடவடிக்கையைக் குறிப்பிடலாம்.

தொழிலிலும் அரசாங்கத்திலும் பேரளவு மேலாண்மை, தவறு-சோதனை வளர்ச்சியாகவும், அறிவியல் சார்ந்த மேலாண்மை முறையின் பரந்த பயன்பாடாகவும் இருந்துள்ளது. பெத்தலெஹேம் உருக்கு கம்பெனியில் (Bethlehem Steel Company) முன் பொறியியற் பதவியில் இருந்த ஃபெரடரிக் டபிள்யு டெய்லர் (Frederick W. Taylor) என்பவரின் பணியில் 1880-க்கும் 1889-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில் அறிவியல் சார்ந்த மேலாண்மை இயக்கம் தோன்றியது. இது உருவாகியபொழுது மூன்று பெரும் அறுதியுரைகளில் நிலை பெற்றிருத்தலைக் காணலாம். எந்தச் செயலையும் நிறைவேற்றுவதில் ஒரு சிறந்த வழி இருக்கிறது; இந்தச் சிறந்த வழியை அறிவியற் செய்முறையால் காணுதல் வேண்டும்; இதைக் கண்டுபிடிக்கும் பொறுப்பையும் முந்து துணிவையும் ஏற்பது மேலாண்மையின் கடமையாகும்.[3]

எஃகை வெட்டுதல், கையால் தேனிரும்பை ஏற்றுதல் போன்ற அடிப்படையான செயல்களில் நல்ல வழியைக் காண டெய்லர் தம் கருத்துகளை இயந்திரச் செயற்பாடுகளில் பயன் படுத்தினர். அறிவியல் மேலாண்மை எல்லையற்ற பயன்பாட்டைப் பெற்றிருத்தலை விரைவில் கண்டனர். சிக்கலான நடவடிக்கைகளை, காலமும் வேகமும்பற்றிய ஆய்வுகள் பகுத்தாராய்ந்தன; அலுவலக மேலாண்மை ஆய்விற்குள்ளாகியது; எல்லா இணைப்புக் கூறுகளையும் ஒன்ருகச் சேர்க்கத் தொழிற்சாலைகளின் முழு அமைப்பு ஆர்ராயப்பட்டது.

கூட்டரசாங்கத்தில் காலமும் வேகமும்பற்றிய ஆய்வைப் பயன் படுத்துவதை ஒருங்கமைந்த தொழில் எதிர்த்தது. இழப்பீடு பெரு

[3] அறிவியல் சார்ந்த மேலாண்மை பற்றிய பெரும் படைப்புகளைக் கீழ்க்காணும் மேற்கோள்கள் கொடுக்கின்றன: Frederick W. Taylor, 'The Principles of Scientific Management.', (New York: Harper, 1911); Frank B. Copley, 'Frederick W. Taylor, The Father of Scientfiic Management' (New York: Harper, 1923); 'Advanced Management,' known earlier as the Bulletin of the Taylor Society' and as the 'Journal of Society for Advanced Management.'

வேகம் கண்டு இவை அஞ்சின; சிறிது காலம்வரை இத்தகைய நடைமுறையைக் காங்கிரசு தடை செய்தது. டெய்லரின் கருத்துகளின் உள்ளார்ந்த செல்வாக்கைச் சட்ட விலக்கு அழிக்கவில்லை. 'ஒரு சிறந்த வழி' பற்றித் தவருக ஐயுறுகின்ற மனப்பான்மையாலும் இது அழிக்கப்படுவதில்லை. நடவடிக்கையின் மாற்று வழிகளால் ஏற்படவிருக்கும் விளைவுபற்றிச் சிக்கலான ஆட்சி நடவடிக்கைகள் நுட்பமுடிவுகளுக்குள்ளாகும்பொழுதும் இது அழிக்கப்படுவதில்லை. அரசாங்கத்தில் அறிவியல்சார்ந்த மேலாண்மை இயக்கத்தின் பெருஞ் செல்வாக்கு, தனிச் சிறப்பு நடைமுறைகளாலன்றி ஆட்சி இயல் இடையரு மேம்பாட்டிற்குட்பட்டதென் பதும், இதன் அமைப்பும் செயற்பாட்டு வழிகளும் மற்றவைகளை விடச் சிறந்தனவென்பதும், குறிப்பிட்ட நிலையில் குறிப்பிட்ட சிப்பந்தித் தொகுதிக்குச் சிறந்த வழியைக் கொடுப்பது உயர் மேலாண்மையின் கடமையாகும் என்பதும், இவைகள் எல்லாம் குறிப்பிட்டுக் கூறமுடியாதவாறு மாறலாம் என்பதும் போன்றவைகளால் பெருஞ் செல்வாக்கடைந்தது.

அறிவியல் சார்ந்த மேலாண்மை இயக்கம்பற்றிய பரந்த விளக்கம் குறிப்பிட்ட பலவகையான கூறுகளை அடக்கிக்கொண்டிருக்கிறது. ஒன்று, மேலாண்மை ஆய்வாகும்; இயந்திர நுட்பப் பொறியாளர்களின் அமெரிக்கக் கழகம் இதை 1880—1889-ல் தோற்றுவித்தது. முற்போக்கிற்கான மேலாண்மைக் கழகம் மற்ருென்ருகும். பொதுத்துறையில் அரசாங்க ஆராய்ச்சியின் தலச் செயலகங்களும் ஆயுதப் படைகளின் உதவிபெற்ற பெரும் ஆராய்ச்சித் திட்டங்களும் தோன்றின. நீதித்துறைக்கோ சட்டசபைப் பிரிவுகளுக்கோ இத்தகைய தன்வளர்ச்சி வழிகளில்லை. கடந்த ஐம்பது ஆண்டுகளில் நிருவாகத் துறையின் முன்னேற்றம் மற்றிரு துறைகளைவிட மிஞ்சிவிட்டது.

நிறுவன முனைப்புக் கருத்திலிருந்து, விஞ்ஞான மேலாண்மை அரசாங்கத்தில் பொறுப்புடைமை கோரவும், தலைமை நிருவாகியைக் கேந்திர மேலாண்மை நிறுவனமாக்கவும், பட்ஜெட் அலுவலகங்களைப் படைக்கவும், சிவில் பணிக் கழகங்களைக் குறிப்பிட்ட குறிக்கோளுடைய பணியாட்கள் அலுவலகங்களாக மாற்றியமைக்கவும், திட்டமிடுவது நடவடிக்கையின் இயல்பான வகையென்பதை ஏற்கவும், பொதுவாக நடவடிக்கை முறைகளை மேம்படுத்தவும் அறிவியல் சார்ந்த மேலாண்மை, நெறிமுறைச் சீர்திருத்தக்காரர்களுடன் சேர்ந்துகொண்டது. டெய்லரின் அறிவியல் ஆய்வின் கடுமையான முறையால் அன்றி, இம் மாற்றங்கள் படிப்படியாக நுழைக்கப்பட்டன. ஆனல், உண்மையில், மனித நிறுவனங்களின் எல்லையற்ற நிறைவுடைமையின் விரிவான இவரது கருத்தின் தூண்டுதலால் இம் மாற்றமுண்டாகியது.

மேலாண்மை வளர்ச்சி வேகத்தோடு பொறிநுட்பவியல் முன்னேற்றம் தொடர்ந்தது. ஆட்சி இயலின் ஒவ்வொரு துறையிலும் முன்னேற்றத்தைக் காணலாம். தொழில் இயந்திரங்கள் எழுத்தாயர், நிதி இயல் நடவடிக்கைகளை மாற்றியமைத்தன. ஆள்தொகைக் கணக்கை எளிதாக்கவும் (இதன் அலுவலகங்களில் இது கண்டுபிடிக்கப்பட்டது), கூட்டரசுச் செய்திச் செயலகம் (FBi) பேணிக்காத்த 130 மில்லியன் விரல்பதிவுகளை வகைப்படுத்தவும், கணக்கு, நிதி வைப்பு முறைகளை விரைவாக்கவும் பலவகையில் வகைப்படுத்தும் மின்சக்தி இயந்திரங்கள் பயன்படுத்தப்பெற்றன. கடற்படைக்கான வீத அட்டவணையைக் கணிக்கவும், எண்ணெய் இளகும் தன்மை ஆய்வில் பயன்படும் நிலை எண் அட்டவணையைத் தயாரிக்கவும், கடற்படை இருப்பு விவரப் பட்டியலுக்கான அடிப்படையை வரையவும் அகில தன்னியக்கக் கணக்கிடும் பொறி பயன்படுகிறது. தலைமை அலுவலகத்திற்கும் களத்திற்கும் இடையேயான உறவுகளைச் செய்தித் தொடர்புகளின் முன்னேற்றம் பேரளவில் மாற்றியுள்ளது. ஜான் குவின்சி ஆடம்ஸ் காலத்தில் வெளிநாட்டில் தூதுவராக இருக்கும் அமெரிக்கர் ஒருவருக்குப் பொதுவான கட்டளைகளையும் விரிவான உசித அதிகாரங்களையும் கொடுக்கவேண்டும். கடிதப் போக்குவரத்திற்குப் பல மாதங்கள் ஆகலாம். ஏழ்கடலில் இருக்கும் போர்க்கப்பலுடன் கப்பல் துறைச் செயலாளர் தொலைபேசி வழியாகத் தொடர்பு கொள்வதுபோல், இன்று உலக முழுவதிலுமுள்ள வெளி அலுவலர்களிடம் அரசுச் செயலாளர் உடனடியாகத் தொலைபேசி வழியாகத் தொடர்பு கொள்ளலாம். தொழில்நுட்ப வெற்றியின் சிறப்பு எடுத்துக் காட்டுகள் முடிவற்றன. குறுகிய விடைத் தேர்வுகளை மதிப்பிடும் மின் இயந்திரம், விவசாயப் பொருள்களிலுள்ள தூசியை ஹெலிகாப்டரைக்கொண்டு அகற்றுதல், சிறையைப் பார்க்கச் செல்வோரை மின்கண்ணால் ஆய்தல், ஏவுகணைகளைச் செலுத்துதல்போன்றவை.

கண்டுபிடிப்புகள், தொழில்நுட்ப இயல், மேலாண்மை போன்றவைகள் அமெரிக்க ஆட்சி இயல் வரலாற்றின் மிகச் சமீப காலத்திய கொடைகளாகும். நீண்ட காலமாக நிலைபெற்ற முறையின் மீது இவைகள் சுமத்தப்பட்டிருக்கின்றன. இம் முறையின் அடிப்படைகள் நீக்கப்படவில்லை. இன்று அமெரிக்கரின் பொதுப்பணிகளை ஏற்றுக்கொண்டிருக்கும் இச் சிக்கலான அமைப்பு இதன் தோற்ற வளர்ச்சியின் சில அடையாளங்களைப் பெற்றிருக்கிறது. இவை, ஆற்றலையும் பொறுப்பையும் வலியுறுத்திய கூட்டரசுவாதியின் தொடக்கக் கோட்பாடு, ஆட்சி இயலில் மக்களாட்சியை வலியுறுத்திய ஜாக்சனுக்குப்பின் வந்தோர், உள் நாட்டுப் போருக்குப் பிறகு நேர்மைக்கும் தகைமைக்கும் போராடிய

நெறிமுறைச் சீர்திருத்தவாதிகளின் முறையீடு, பிற்காலத்தில் தொழில்நுட்ப இயல், மேலாண்மைபோன்றவையின் செல்வாக்கு.

பொருளாதாரப் பெருமந்தம், போர் போன்றவைகளின் பேரழிவுச் சக்திகளும், 1945-க்குப் பின் அனைத்துலக நெருக்கடிகளும், உள்நாட்டிலும் கடல் கடந்தும் ஆட்சி இயல் இயந்திரத்தின் பேரளவும் ஆண்ட்ரூ ஜாக்சன் கருத்துகளைக் காட்டிலும் அலெக்சாந்தர் ஹாமில்டனின் கருத்துகள்மீது ஆதிக்கம் செலுத்தத் தொடங்கின.[4] உண்மையில், இந்த நூற்றாண்டின் முன்பகுதியைப் புதிய 'ஹாமில்டோனியனிசம்' என்று வழங்கலாம். இருந்தபோதிலும், சுழற்சி விதி சுருக்கப்பட்டாலும் மக்களாட்சிக் குறிக்கோள் வலிமை இழக்கவில்லை. எப்பொழுதாவது ஏற்படும் சொந்தத் தோல்விகளாலும் பொதுப் பணியின் நெறிமுறைத் தரங்களின் வலிமை விரிவடையலாம்.

5. அமெரிக்க முறையின் அடிப்படைகள்

இத்தகைய மற்ற சக்திகளால் அமெரிக்க முறை ஆட்சி இயல் அமைந்தது. ஃபிரெஞ்சு அல்லது சுவீடிஷ், மெக்சிக, ரஷிய அல்லது சீன, ஆங்கிலோ-சாக்சனுடன் பரவலாக வகைப்படுத்துகின்றவைகளிலிருந்து இம் முறை தனிப்பட்ட கூறுகளால் வேறுபடுகின்றது. இக் குணவியல்புகள் அமெரிக்க மக்களின் மனப்போக்குகளிலும், விருப்புகளிலும், ஒன்றரை நூற்றாண்டு வரலாற்றிலும் ஆழப் பதிந்துள்ளன. இவை நிலையானவை. கட்சி வெற்றிகளையும், வருங்கால மாற்றத்தையும் ஏற்பையும் வகைப்படுத்துகின்ற உள்நாட்டு வெளிநாட்டு நெருக்கடிகளையும் இவை கடந்து நிற்குமென எதிர்பார்க்கலாம்.[5]

[4] போர்க்காலம்பற்றியும் இதற்குப் பிந்திய காலம்பற்றியுமான விளக்கத்திற்கும் பகுப்பாய்விற்கும் பின்வரும் நூல்களைப் பார்க்கவும்: Leonard D. White, 'Civil Service in Wartime' (Chicago University Press, 1945); Luther Gulick, 'Administrative Reflections from World War II (University of Alabama Press, 1948); Carl J. Friedrich and others, 'American Experience in Military Government in the World War II' (New York; Rinehart, 1948); Graduate School, U. S. Department of Agriculture, 'What we Learned in Public Administration during the War' (Washington, 1949); Gladys M. Kammerer, 'Impact of War on Federal Personnel Adminstration', 1939—1945 (Lexington: University of Kentuky Press, 1951); Charles S. Ascher, 'Trends of a Decade of Admininstrative Practice' Public Administration Review, X (1950), 229; J. Alton Burdine, 'Trends in Public Administration in the South', Journal of Politics, X (1948) 419; James C. Charlesworth, ed., 'Bureaucracy and Democratic Government', Annals of American Academy of Political and Social Science Vol. 292 (1954), entire issue.

[5] அமெரிக்க முறை ஆட்சி இயல்பற்றிய திறமையான விளக்கத்திற்குக் கீழ்க்காணும் நூல்களைப் பார்க்கவும்: E. Pendleton Herring, 'Public Administration and the Public Interest,' (New York: Mycraw Hill, 1956); Paul H. Appleby, 'Big Democracy,' (New York: Knopf, 1945), and 'Policy and Administration'; John M. Gaus, 'Reflections on Public Administration' (University of Alabama Press, 1947); Ordway Tead, 'The Art of Administration' (New York: Mcgraw Hill, 1951).

(1) இம் முறை ஆட்சி இயல் சட்டத்தின்மீது எழுப்பப் பட்டது. சட்டத்தின் ஆட்சிக்கு ஒப்பப் பொது அலுவலர்கள் சாதாரண நீதிமன்றங்களுக்குப் பொறுப்புடையவர்கள். அலு வலர்கள் சட்டத்தை மீறுகை, மனிதனுக்கோ சொத்திற்கோ இடர் விளைத்தல், வழங்கியதற்கு மிகையாக அதிகாரத்தைச் செயற் படுத்தல்போன்றவை நீதி சார்ந்த கட்டுப்பாட்டிற்கு உள்ளாவன. உசித அதிகாரம் படிப்படியாக விரிவடைந்தாலும், நீதிமன்றங்கள் எப்பொழுதும் இதைக் கவலையோடு நோக்கி வந்திருக்கிறது. ஆட்சி இயல் முறையின் குணத்தை உறுதிசெய்ய நீதிமன்றங்கள் சிறப்பாக உதவுவது இதிலிருந்து தெரிகிறது. இதிலிருந்து ஆட்சி இயலின் போக்கில் வழக்கறிஞர்களின் பங்குப் பணியும் தெரிகிறது. ஓர் அலுவலர் நல்ல சட்ட அடிப்படையில் இயங்க வேண்டும். தம் பட்ஜெட் வரம்புகளை இவர் கடந்துவிடலாம். ஆனால், நீதிமன்றத்திடமிருந்து இவர் கடன் கொள்ள முடியாது.

(2) காங்கிரசு, அரசு சட்டசபைகள், மாவட்டக் கமிஷனர்கள், நகரக் கவுன்சில்கள் போன்ற தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட மன்றங்களை யும் பிரதிநிதிகளையும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் பொதுத் துறை ஆட்சி இயல் சார்ந்திருக்கிறது. பொதுமக்கள் சார்ந்த இந் நிறுவனங்களிடமிருந்து கொள்கையையும், திட்டத்தையும், அதிகாரங்களையும், நீதியையும் அலுவலர் பெறுகின்றனர்: இவை களுக்கு அலுவலர்கள் பொறுப்புடையவர்களாகின்றனர். சில வகை களிலும் சில அதிகார எல்லைகளிலும் அலுவலர்கள் வாக்காளர் களுக்கு நேரிடைப் பொறுப்புடையராகின்றனர். அமெரிக்க முறை இதன் விளைவாக மக்களாட்சிக் கட்டுப்பாட்டிற்கு உள்ளாகிறது. பொதுக் கருத்திற்கு இது இணங்கவேண்டும். நாட்டின் வலிமை வாய்ந்த அக்கறைக் குழுக்களால் கருத்தின் ஒரு பகுதி இயக்கப் படுவதாலும் அமைக்கப்படுவதாலும் பல பொது அலுவலர்கள் இவைகளுடன் நெருங்கித் தொடர்பு கொள்கின்றனர். இத் தனிச் சிறப்பு நலன்களிடமிருந்து பொது நலத்தை இவர்கள் பிரித்துக் காணும் கட்டாயத்திற்குள்ளாகின்றனர்.

(3) பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் உயிர்நிலை மக்களாட்சி யாகும். 'அதிகாரவர்க்கமாக இருக்கிறதெனக் குற்றம் சாட்டப் பட்டாலும்,' சில அதிகார வர்க்கத்தினரை இதில் இருக்கக் கண்டாலும், இம் முறை முழுதாகத் தொனியிலும் சூழ்நிலையிலும் குறிப்பிடத்தக்க மக்களாட்சி இயல்புடையதாகும். ஒருசிலர் நீங்க லாக அமெரிக்க அலுவலர்கள் சீருடை அணிவதில்லை; தனி வகுப்பாக, எப் பொருளிலும் இவர்கள் அமைவதில்லை; மற்றக் குடிமக்களுடன் வசிக்கின்றனர்: பணியாற்றுகின்றனர்; அரசாங்க வேலைகளில் தாராளமாக நுழைகின்றனர் ; வெளியேறுகின்றனர்.

பொதுப் பணிகளில் இருபாலரும், எல்லா இனங்களும், சமயங்களும், புவி இயல் பிரிவுகளும், அரசியல் குழுக்களும், கல்வி இயல் நிலைகளும் சேர்ந்து பணியாற்றுகின்றன. மிகக் கீழ்நிலைத் தரங்களுக்கும் உயர்நிலைத் தரங்களுக்கும் இடையே செயற்கையாகத் தடைகள் இல்லை; குற்றேவலாளர் செயலகத் தலைவராகலாம். இவற்றைக் கவனித்த அலெக்சிஸ் டி டோகுவெல்லி (Alexis de Toqueville) 'அதிகாரத்தில் உள்ளவர்களின் எளிமையான வெளித் தோற்றம், அமெரிக்கக் குண இயல்பின் தனித் தன்மையோடுமட்டு மன்றி, சமூகத்தின் அடிப்படையான கருத்துகளோடு தொடர்பு கொண்டிருக்கிறது; மக்களாட்சி அரசாங்கத்தின் இக் குண வியல்புகள் கண்டு மகிழ்ச்சியடைகிறேன்' என்று இவர் 1830-ல் எழுதினர்.

(4) ஐக்கிய அமெரிக்காவில் பொதுத்துறை ஆட்சியின் செயற்பாடு மக்களின் இசைவில் பெருமளவு சார்ந்திருக்கிறது. சட்டத்தின் வெறும் சொற்களுக்குமட்டுமன்றி அதன் கருத்திற்கும், பழக்க வழக்கங்களுடன் தலையிடுகின்றவைகளுக்கல்லாமல் நேர்மையான ஒழுங்கு முறைகளுக்கும் பணிதல் என்னுமியல்பு பொதுவானது. பகுத்தறிவிற்கு ஒவ்வாததெனக் கருதுபவைகளை எதிர்க்கவோ புறக்கணிக்கவோ தயாராகும் மனப்பான்மை இருக்கிறது; அதிகாரம் மிகையாகவோ ஏளனத்திற்குரியதாகவோ இருந்தால் இதைத் திண்ணியதாக்க விரும்புகிறது. மக்கள் திரளின் செயற்பாட்டுடன் தொடர்புடைய பகுதிகளில் மக்களின் இசைவு இன்றியமையாததாகிறது. இசைவில்லா அதிகாரம் இன்மையாகி முறிவுறும்.

(5) 1900-ல் இருந்து பொதுத்துறை ஆட்சி இயலைக் கருத்திலும் உயிர்நிலையிலும் தொழில் சார்ந்ததாகச் செய்யும் மனப்பான்மை வலிவடைந்து வருகிறது. திறமைமிக்க வாலிபர்கள் வேண்டுமென்றே இதை வாழ்க்கைத் தொழிலாக ஏற்றுக்கொண்டுள்ளனர்; இம் முறையின் நடைமுறையிலும் தன்மையிலும் ஆட்களை இது அமர்த்திப் பயிற்சியளிக்கிறது. பெரிய துறைகளில் பதவிக்காலம் நிலையானது; திறமைக்கான வாய்ப்பு வளர்க்கப் படுகிறது; தொழிலுக்கான ஒழுக்க முறைகள் தோன்றுகின்றன. சட்டம், மருத்துவம், பொறியியல் போன்ற பழைய தொழில்கள் இம் முறையின் இன்றியமையாக் கூறுகள்; மேலாண்மைக் கலையின் புதிய தொழில்கள் திட்டமாக அமைந்துள்ளன. பொதுத்துறை ஆட்சி இயலுக்கான அமெரிக்கக் கழகம் இக் காலப் போக்கிற்குச் சின்னமாக இருக்கிறது.

(6) ஐக்கிய நாடுகளில் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் அமைப்பிலும், பணியாள் தொகுதியிலும், கருத்திலும் சமுதாயத்திற்குரிய

தாகும். படைமுறை ஆட்சியோடு சிவில்முறை செயற்படுகின்ற போர், கப்பல் துறைகளில் படைமுறையும் கருத்துகளும் ஆதிக்கம் செலுத்துவதில்லை. இராணுவ வட்டாரங்களிலிருந்து உயர் மேலாண்மை விரிவாக எதையும் பெறுவதில்லை. படையிலும் கடற்படையிலுமுள்ள அலுவலர் வகுப்பினர் சிவில் ஆட்சி இயல் பதவிகளை நாடுவதில்லை.

(7) அமெரிக்கர்களால் போற்ற முடியாத அளவிற்கு இவர்களின் ஆட்சி இயல்முறை நெகிழ்ச்சியாகவும், மாற்றியமைக்கத் தக்கதாகவும், செய்முறை சார்ந்ததாகவும், ஆக்கச் சார்புடையதாகவும், முன் நிகழ்வுகளால் கட்டுப்படாததாகவும் இருக்கிறது. சில சமயங்களில் தரங்கள் தாழ்ந்திருந்தாலும், இம் முறை எல்லையற்ற மேம்பாட்டிற்கியன்றதாக ஊடுருவி நிற்கிறது. தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையத்தின் திட்டங்களிலும் முறைகளிலும் இம் முற்போக்குத் தன்மைகள் மிக அழகாக விளக்கப்பட்டிருக்கின்றன. ஆனால், இவைகள் நகர மேலாளர் நகர்களிலும், முற்போக்கான அரசுகளிலும், பல கூட்டரசு நிறுவனங்களிலும் பரவி இருக்கின்றன. புதிதாய்க் கண்டுபிடிக்கும் மனப்பான்மையும் இடர் ஏற்பும் தொழிலில் உறுதியாகக் குறைந்திருக்கிறது. ஆனால், மற்ற நாடுகளின் பொதுப் பணிகளில் இது அதிகரித்துள்ளது.

(8) அமெரிக்க ஆட்சி இயல் முறை கூட்டரசு முறையாகும். பல்கூட்டு முழுமையில் நாட்டினம், அரசுகள், நகரங்கள் தன்னாட்சிப் பகுதிகளாகும். விரிவான வீச்சில் உள்ள பணிகளுக்கு ஒவ்வொன்றும் பொறுப்பேற்கிறது. நடத்தையை ஒழுங்குபடுத்துவது, சேவைகளை வழங்குவது போன்ற பொதுவான செயலில் ஒரு முனையில் எல்லாம் ஒத்துழைக்கின்றன. வகையில் அன்றி ஓர் அளவிலாயினும் ஐக்கிய நாடுகள் மற்ற நாடுகளிலிருந்து வேறுபடுகிறது; ஏனெனில், இங்கு மண்டலங்களுக்கும் சமூகங்களுக்கும் போதுமான அளவு நடவடிக்கைச் சுயேச்சை அளிக்கப்பட்டுள்ளது. இங்கு அதிகார, பணிப் பங்கீடு அரசியலமைப்புச் சார்ந்ததாகும். ஆனால், தொலைவு, பலவகைப் பெருக்கம், பொது விருப்புச் சூழ்நிலைகளால் இது வலியுறுத்தப்பெற்றது.

(9) அமெரிக்கப் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் கூட்டரசாகவும், மக்களாட்சி தன்னாட்சி மனப்பான்மைகளை இது வெளியிடுவதாலும் தலச் சமூகங்களில் இது ஆழ வேரூன்றியுள்ளது. அரசாங்கப் பதவிகளில் 'சொந்த ஊர்ச் சிறுவர்களை' விரும்புவது எப்பொழுதும் இருந்துவந்தது பழமையானது. அரசை ஆட்சி வரம்பாகக் கொண்ட கூட்டரசு நியமனம் பெற்றவர் வழக்கமாக அந்த அரசிலே வசிப்பவராவார். மாவட்ட அதிகார வரம்புடையவர்கள் அம் மாவட்டத்திலே வளர்ந்தனர். இங்கு வேறொரு மரபு

ஏற்பட்டிருந்தாலும், நகர மேலாளர்கள் தலத்தில் வசிப்பவர்களாக இருக்கவேண்டுமென்பது பெரிதும் விரும்பப்பட்டது. ஆனால், பெலிஸ் தலைவர்களும் சீருடையணிந்த படையினரும் தலத்தைச் சேர்ந்தவர்களே. பரவலான, வலிமை வாய்ந்த தலக் கருத்தாற்றல்கள் சொத்தாகவும் பிணையாகவும் இருக்கின்றன.

(10) அமெரிக்க ஆட்சி இயல்முறை பெரிய அளவில் செயற்படுகிறது. உலகிலேயே மிகப் பெரியவைகளில் இது ஒன்றாகும். பெரும் தலைநகருக்குரிய பரப்பிலும், அரசுகளிலும், மண்டலங்களிலும் பெரு மாநிலமாகிய ஐக்கிய நாடுகளிலும், உலகைச் சுற்றியும் இது செயற்படுகிறது. சமூகப் பாதுகாப்பு ஆட்சி நிறுவனத்தில் பல இலட்சக்கணக்கானவர்களின் பதிவுகளை இது பேணி வருகிறது; தென்னசி தாழ்வெளி நிறுவனத்தின் வழியாகப் பல அணைக்கட்டுகளையும் கால்வாய்களையும் இது கட்டுகிறது; அணு ஆற்றல் கமிஷனின்கீழ்ப் புது அமைப்பில் மின் ஆற்றல் ஆக்கக் கேந்திரங்களை இது நடத்தலாம்.

ஆட்சி இயலின் இவ் அமெரிக்க முறைதான் இந் நூலின் சிறப்பான பொருளாக அமைகிறது.

3. அமைப்பின் சில பொதுப் பண்புக் கூறுகள்

பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் இயல்பு மீறிய சிக்கலான முறையை வரலாறு இக் காலத்தின் வாயிற்படியில் கிடத்தியுள்ளது. இச் சிக்கலான ஆட்சியின் தன்மை பல வகைகளில் தொழில் ஆட்சி இயலின் மிகப் பெரிய முறைகளோடு ஒத்திருக்கிறது. இத் தொழில் துறை ஆட்சி இயலானது அமெரிக்கப் பெரு மாநிலத்தில் மட்டு மன்றிச் சில நிகழ்வுகளில் உலகிலும் பரவியுள்ளது. பணியில் ஈடு பட்டுள்ள பெருமக்கள் திரளென இதைக் கருத்தில் கொண்டு ஒரு கணம் நோக்கும்பொழுது, பெரிய சிக்கலான அமைப்புகளின் சில குணவியல்புக் கூறுகளை அளிக்க இவ் வத்தியாயத்தில் திட்டமிடப் பட்டுள்ளது. இதற்கு முந்திய இரண்டு அதிகாரங்களைப் போல் இனி வரும் அதிகாரங்கள் அமெரிக்க அனுபவத்தை விளக்கும்; இது பொருளடக்கத்திலும் பகுப்பாய்விலும் பொதுவானது; ஆனால், ஐக்கிய நாடுகளின் குணத்திற்கேற்ற எடுத்துக்காட்டுகளுடன் இது அமைந்திருக்கும்.

ஆட்சி இயலின் அமைப்பின் தன்மையை ஜான் எம். கவுஸ் (John M. Gaus) மிகச் சிறப்பாகக் கூறியுள்ளார். 'பணிகளையும் பொறுப்புகளையும் ஒதுக்கீடு செய்வதன் வழியாகச் சில உடன்படு நோக்கத்தை எளிதாக நிறைவேற்றப் பணியாட்களை ஒழுங்கு செய்தல் அமைப்பாகுமென்று இவர் எழுதினர். ஒரு கடுஞ் செயலில் ஈடுபட்டிருப்போருக்கும், யாருக்காக இச் செயல் செய்யப்பட்டிருக்கிறதோ அவர்களின் முழு மன நிறைவிற்கும் மிகக் குறைந்த தடையாற்றலோடு விரும்பிய குறிக்கோளை அடைவதற்கு ஒரு வழியாக ஒரு பொதுப் பணியில் ஈடுபட்டிருக்கும் குழுக்கள், தனியார்களின் திறமைகளையும் முயற்சிகளையும் தொடர்புபடுத்துவதே அமைப்பாகும்.'[1] கட்டடம் அமைக்கக் கட்டைகளை ஒன்ருகப் போடும்

[1] John M. Gaus, Leonard D. White, and Marshall E. Dimock "The Frontiers of Public Administration,' (Chicago: University of Chicago Press, 1936) pp. 66-67.

முறையைப் போலல்லாமல், தனியார்களின் வேலைத் தொடர்புமுறை ஒழுங்கு செய்தல் கட்டுமானத்தில் உயிர்நிலையான கருத்தாகும். இப்படிச் செய்யவேண்டிய வேலைக்குத் தேவையானவை மட்டுமன்றி ஆளுமைச் சேர்க்கைகள் விரும்புகின்ற இத்தகைய மாற்று ஏற்பாடுகளும் இதற்கு உட்பட்டனவாகும். அமைப்பை மனிதர்களுக்கேற்ப எப்படிப் பொருத்துவது என்னும் வினவிற்கு, ஒரு குறிப்பிட்ட நிகழ்ச்சியில், கோட்பாட்டுறுதி மிக்க விடை கிடையாது. தனி மனிதத் தனித்தன்மைக்காக அமைப்பின் உருவத்தைக் குலைப்பதைக்காட்டிலும், இறுதியில், 'நல்ல' அமைப்பின் கட்டுமானத்திற்குப் பொருத்தமான மனிதர்களைக் கண்டுபிடிக்க வேண்டியிருக்கும்.

அரசாங்கத்தில் சட்டத்தாலும் உயர் மேலாண்மையாலும் ஏற்படுத்தப்பெற்ற உறவுகளின் பாங்கே அமைப்பு என்பது இயல்பாக வெளியான கருத்தாகும். செய்த வேலையின் தன்மையையும் அளவையும் இது அடிப்படையாகக் கொண்டிருக்கிறது. மனிதர்களையும் பொருளையும் மிக்க பயனுள்ள முறையில் பயன்படுத்த எண்ணும் பொருளில் திறமைக்கான தேவையாலும் பொறுப்பிற்கான தேவையாலும் இது கட்டளையிட்டுக் கூறப்பெற்றது. அமைப்பை அதிகாரம் ஏற்படுத்தியது; இதற்கு ஆதரவளித்தது. குறைபாடுடையதாக இருந்தாலும் இதை விளக்க வரைபடத்திலோ, மாதிரிப் படத்திலோ வரையலாம். இது வேலைத் தொடர்பின் உறுதியான தொகுதியாகும்.

மற்றொரு கருத்தில், நீண்ட காலமாக ஒன்றாக வேலை செய்கின்றவர்களின் ஒன்றுக்கொன்று பரிமாற்றமானவைகளுக்கிடையேயான நடவடிக்கைகளிலிருந்து வளரும் வேலைத் தொடர்புமுறைத் தொகுதியே அமைப்பாகும். இக் கட்டுமானத்தை முறையணையா அமைப்பெனப் பொருத்தமாக வழங்கினர். முறையான அமைப்போடு இது அடுத்தடுத்து இருக்கிறது. முறையணையா அமைப்பு மிக நுட்பமானது. சமூக, பொருளாதாரத் தனி மதிப்பு நிலை, இன அல்லது மொழி வேறுபாடுகள், கல்வி நிலைகள், சொந்த விருப்பு வெறுப்புகள் போன்றவைகளை இது வெளியிடுகிறது. இது வழக்கமாக வந்தது; இயற்றப்பட்டதன்று; இது எழுதப்பெற்றதன்று. அழகான விளக்க வரைபடத்தில் இது அடங்காது. முறையான அமைப்புப் பகுத்தறிவிற்கும் பொது முறைக்கும் ஒப்ப இருக்கிறது. முறையணையா அமைப்பு உணர்ச்சிக்கும் தனி மனிதருக்குரிய தன்மைக்கும் ஒப்ப இருக்கிறது. இரண்டும் பாதி மேல் சென்று கவிந்திருக்கலாம்; பொருந்தியிருக்கலாம்; அல்லது வெகுதூரம் விலகி இருக்கலாம். மேற்கத்திய மின் சக்திக் கம்பெனியின் ஹாத்துரோன் (Hawthorne) தொழிற்சாலையில் முறையணையா அமைப்பின் தன்மை

யைப்பற்றி எல்டன் மேயோவும் (Elton Mayo) மற்றவர்களும் செய்த முதல் ஆய்வுகளில் முறையாக நாடியறியப்பட்டது.[2] அரசாங்க அலுவலகங்களிலும் தொழில்களிலும் இது இருக்கிறது. இந்நூல் முறையான அமைப்பின் மாதிரிகளைப்பற்றியதாகும்.

எடுத்துக்காட்டாக, முற்காலத்திய உள்நாட்டு நீர்வழிப் பாதைகளின் கூட்டுநிறுவனம் போன்ற அலுவல் சார்ந்ததாக இருந்தாலும், அல்லது டெட்ராய்ட் (Detroit), கிலீவ்லாண்டு (Cleveland) நீர்வழிச் செலவுக் கம்பெனி போன்ற அலுவல் சாராத நிறுவனம் போன்ற பெரிய அளவு அமைப்பு, மேலாண்மையின் தொழில் நுட்பக் கூறுபாடுகளை அனுபவமும் ஆழ்ந்த நோக்கும் சுட்டிக் காட்டும். எனவே, அரசாங்கத்தின் நுட்ப ஏற்பாடுகள் அமைப்பின் மற்றத் தோற்றங்களுக்கு இணையா இருக்கின்றன. உர்விக் (Urwick) சொல்வதுபோல் அமைப்பின் செய்முறை கருதாக் கோட்பாட்டில் இவைகளின் சிறப்புத் தன்மை இருக்கிறது. இதன் விளைவாக, அமெரிக்கப் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் கட்டுமானத்தின் சிறப்பு நிகழ்விற்கான பொதுப் பின்னணியாக அமைப்பின் பொருளடக்கத்தை நாடியது பயனுடையதாகுமெனத் தெரிகிறது.

'தனிமை எவ்வளவு செயற்கையானதாகத் தோன்றினாலும், கட்டுமானக் கூறுபாட்டை மற்ற ஆய்வுகளிலிருந்து தனித்திருத்த இயலாதவரையிலும், அமைப்பின் அறிவுப் பரப்பெல்லை மனித இனத்தால் முன்னேற்ற முடியா'தென உர்விக் எழுதினர்.[3] அமைப்பின் பொதுக் கோட்பாடுகள் நமக்கில்லாதபொழுது சில கூறுகள் தோன்றத் தொடங்குகின்றன. இத்தகைய கோட்பாட்டின் தன்மையும் பயனும் ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்டன. ஓர் எளிய ஒப்புமையால் இவைகளை எடுத்து விளக்கலாம். ஒரு கப்பல் கட்டும் துறையில் நாம் எஃகுத் துண்டுகளையும், இயந்திரங்களையும், ஓட்டை உடைசல், தட்டுமுட்டுப் பொருள்கள், கருவிகள் போன்றவைகளையும் காணலாம். இவைகள் தனித்தனியாக ஒன்றுமில்லை. ஓர் அமைப்பின் திட்ட அடிப்படையில் இவைகளை ஒன்றிணைத்தால் மாகடலைக் கடக்கும் கப்பலாகவும், பயனுள்ள அமைப்பாகவும் மாறலாம். ஆனால், இவ் வொருங்கிணைப்பு எந்த ஓர் இறுதி முடிவிற்கும் நேரே கொண்டு செல்லாது. அலுவலர்களையும், கப்பலோட்டிகளின்

[2] Elton Mayo, 'The Human Problems of an Industrial Civilization' (New York: Macmillan, 1933), and "The Social Problems of an Industrial Civilization' (Cambridge: Harvard University, 1945); F. J. Roethlisberger and William J. Dickson, 'Management and the Worker' (Cambridge Harvard University Press, 1940); F. J. Roethlisberger, 'Management and Morale' (Cambridge: Harvard University Press, 1941).

[3] L. Urwick, 'The Function of Administration' in Luther Gulick and L. Urwick, eds., 'Papers on the Science of Administration' (New York: Institute of Public Administration, 1937), p. 122.

தொகுதியையும், உணவுப் பொருள்களையும், சேரவேண்டிய இடத்தையும், செயல் திட்டத்தையும் அளித்துக் கப்பலை ஓட்டவேண்டும். அமைப்பின் பல்வேறு பாகங்களைத் தக்க இடங்களில் வைப்பதும், சமூகத்தின் பரந்த நோக்கங்களுக்காக அமைப்பு முழுவதையும் பயனுள்ளதாகப் படைப்பதும் இதன் சிறப்புச் செயலாகும்.[4]

ஒரு பெரிய அமைப்பின் பாகங்களின் ஒழுங்கமைப்பு, உருவாக்கம் போன்றவைகளின் தலையாய கூறுபாடுகள் என்னவென்றும், பொது அல்லது தனியார் அமைப்பு முழுவதும் பயனுள்ள முறையில் செயற்பட எவை உதவுகின்றனவென்றும் நாம் ஆராயத் தலைப்படலாம் ; இப் பெரும் பாடப்பொருளைச் செலவிட்டுவிடாமல் இதன் பல பொதுக் கூறுபாடுகளை நாம் ஆராயலாம்—கட்டுமானத்தை உறுதிப்படுத்தும் அதிகாரத்தின் இருப்பிடம்; ஒற்றுமைக் கோட்பாடு; துறைகள் அமைப்பும் இவைகளின் உட்பிரிவுகளும்; தலையாய செயலாண்மை, துணைவினைச் செயலாண்மை, சிப்பந்திச் செயலாண்மை போன்றவைகளின் தன்மை; படிநிலை அமைப்பின் தன்மையும் நோக்கமும்; அதிகார ஒப்படைப்பும் இருப்பிடமும்; பாகங்களின் இணைப்பு ; அமைப்பின் அடிப்படையான பிரிவு ; தனியார் நிலை.

ஓர் எச்சரிக்கையை இங்குப் பதிவு செய்வது தேவையாகும். இது பின்னல் விரிவாக விளக்கப்படுகிறது. திறமை, பொறுப்புடைமை நோக்கங்களால் மட்டுமன்றி, அல்லது இந்த முறையில் ஒற்றுமையையும் ஆற்றலையும் அடையும் விருப்பாலன்றி அரசியல் தன்மை பற்றிய நோக்கங்களால்தான் பொது நிறுவனங்களின் அமைப்புத் திட்டமிடப்படுகிறது. எடுத்துக்கொண்ட வினையை எதிர்த்தோ ஆதரித்தோ மிக்க வலிமைவாய்ந்த அக்கறைக் குழுக்கள் பல அரசாங்க அலுவலகங்களுக்குப் பின்னல் இருக்கின்றன. நன்மை அடைகின்றவர்கள் இம் முறையின் ஒழுங்கு அல்லது சம நிலையைப் புறக்கணித்துவிட்டு, இந் நிறுவனத்தை மிக்க வலிமையுள்ளதாக்கப் போராடுவர். தம் நலன்கள் சீரழிந்துவிட்டன என்று நம்புகின்றவர்கள் அலுவல் சார்ந்த முறையை உட்படுத்தி அல்லது இதற்குள் வெறுப்பையும் உராய்ப்பையும் உண்டாக்கி, இதனை வலிமையற்றதாகச் செய்வர். கூட்டரசு வீடமைப்புத் திட்டத்தைச்

[4] இந்த அதிகாரத்தின் பொருள்பற்றியவைகளுக்கு முதன்மையான மேற்கோள் நூல்கள் : Henri Fayol, (English Editon) 'General and Industrial Management (London: Pitman, 1949) ; James D. Mooney and Alan C. Reiley; 'Onward Industry' (rev. ed., New York : Harper, 1947); Luther Gulick and L. Urwick, eds. ; 'Papers on the Science of Administration' Senate Select Committee to Investigate the Executive Agencies of the Government, 'Investigation of Executive Agencies of the Government' Senate Report 1275, 75th Cong , 1st session (1937), Ch. 1 'The Problems of Administrative Organisation' L. Urwick, 'The Elements of Administration' (New York : Harper, 1944) ; Alvin Brown, Organisation : 'A Formulation of Principle' (New York : Hibbert Printing Co., 1945).

செயலாற்றும் நிறுவனம்பற்றியும், இதன் சரியான அதிகாரங்களை உறுதிப்படுத்தவும் நடந்த நீண்ட போராட்டம் இந் நிலையை நன்றாக எடுத்து விளக்குகிறது. பகுத்தறிவுப் பகுப்பாய்வின் பயிற்சியாக மட்டுமின்றிப் பொருதுகின்ற சக்திகளை அமைப்பு சமநிலைப் படுத்துகிறது.

1. அமைப்பை உறுதிப்படுத்தும் நிறுவனம்

ஆட்சி இயல் அமைப்பின் உருவத்தை நிறுவும் முதன்மையான நிறுவனம் பொருத்தமான சட்டமன்றமாகும். இப் பொறுப்பு முழுவதையும் கூட்டரசு அமைப்புக் காங்கிரசுக்கோ, நிருவாகப் பிரிவிற்கோ விட்டிருக்கின்றது; ஆளுநர் பதவி நீங்கலாக மற்றப் பதவிகளின் எண்ணிக்கையை அரசின் அரசியலமைப்புகள் மெது வாகக் குறைக்க வழி செய்கின்றன; ஆனால், நகராட்சி நிறுவனங் களின் அமைப்பை மாநிலச் சட்டமன்றங்கள் சில விவரங்களுடன் அறுதியிடுகின்றன. காங்கிரசு இந்த அதிகாரத்தை எப்பொழுதும் உயர்வாகக் கருதியது. கீழ்மட்டங்களில் தவிர நிருவாக சுயேச்சையை அனுமதிக்க இது தயங்கியது. கூட்டரசு அமைப்பின் உருவத்தை உறுதிப்படுத்துவதில் அதிபருக்கும் காங்கிரசுக்கும் இடையே மாறுகின்ற சரியீடுபற்றிப் பின்னால் எழுதப்படுகிறது. சில முதன்மையான பதவிகளை அரசியலமைப்பு பாதுகாக்கலாம் என்பதைத் தவிர, எந்தச் சட்டசபையும் தான் விரும்புவதுபோல் ஆட்சி இயல் அமைப்பின் உருவத்தை ஏற்படுத்திக்கொள்ளலாம். முதன்மையான அமைப்பில் மாற்றங்களைக் கொணரும் துவக்க உரிமை இப்பொழுது நிருவாகப் பிரிவிற்கு நகர்ந்துள்ளது. இங்கு ஆட்சி இயல் நோக்கங்கள் முதன்மை பெறலாம்; ஆனால், இவை எவ் வகையிலும் முடிவானவையாகா.

துறைகளையும், இவைகளுக்குச் சமமான வேறு பெயர்களைக் கொண்டவைகளையும் சட்டம் ஏற்படுத்தினாலும், சட்டத்தால் அல்லது நிருவாகக் கட்டளையால் உட்பிரிவுகளை ஏற்கலாம். அரசாங்க நிறு வனங்களின் செயலக, பிரிவு, கட்டுமானங்களைச் சட்டசபைகள் அறுதியிடும் வரலாற்றுப் போக்கு மெதுவாக மறைகிறது. ஆனால், ஒரு நிறுவனத் தலைவரிடம் குறைந்தது பிரிவின்மீதான அதிகார மாவது நிலைபெறவேண்டுமென்பதற்குச் சிறிது ஏற்பு இருக்கிறது. கூட்டரசுத் துறைகளின் செயலக அமைப்புச் சட்டத்தால் (கமிஷன், அதிகார நிறுவனங்கள் போன்றவைகளுக்குக் குறையாத) உறுதி செய்யப்பட்டுள்ளது. இதன் விளைவாக இவைகளைக் காங்கிரசு தான் மாற்றலாம்.

படிநிலை அமைப்பின் உயர் மட்டத்திலிருந்து இதன் வழியாக முதன்மையான கீழ்மட்டங்களுக்குச் சென்றால் அமைப்பின் சில

பொதுக் கோட்பாடுகளை அடையாளம் காண வசதியாக இருக்கும். இதன் விளைவாக நாம் தலைமை நிருவாகியோடு தொடங்குகிறோம்.

2. ஒற்றுமைக் கோட்பாடு

கூட்டரசாங்கத்தில் பெரும்பாலும் எங்கும் ஹாமில்டனின் ஒற்றுமைக் கோட்பாடு ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்டிருக்கிறது; அரசுகளிலும் இவைகளின் நகர உட்பிரிவுகளிலும் (கிராமங்களில் இல்லை) பொதுவாக இது ஏற்கப்பட்டிருக்கிறது. கூட்டு அரசியல் அமைப்பை உருவாக்கியவர்கள் சில உறுப்பினரின் கருத்திற்கு மாறாக நிர்வாகப் பிரிவில் ஒற்றுமையை வலியுறுத்தினர்; மூன்று பெரும் புவி இயல் பிரிவுகளைப் பகரமாக்குகின்ற முக்கூறான நிருவாக அமைப்பைச் சிலர் எடுத்துரைத்தனர்; மற்ற உறுப்பினர் பொறுப்புகளைப் பகிர்ந்துகொள்ள ஒரு நிருவாகக் கவுன்சிலை எடுத்துக் கூறினர். நிருவாக அதிகாரம் அதிபரிடம் நிலைபெற்றுள்ளதென்று அரசியலமைப்பு அறிவித்தது. இதனுடன் இவர் ஆயுதப் படைகளின் முதற்பெரும் படைத்தலைவராக்கப்பட்டார். செனெட்டின் இசைவுடன் அமர்த்தப்பட்ட முதன்மையான அலுவலர்களை நீக்க இதன் ஒப்புதலைப் பெறவேண்டுமென்பதைக் காங்கிரசின் முன்னைய விவாதம் மறுத்து, இந்த ஒற்றுமையைக் காப்பாற்றியது. இது ஒரு கடுஞ்சோதனையான முடிவாகும் எனில், வாக்களிப்பு வேறு விதமாகச் சென்றிருந்தால் ஆட்சி இயல் முறையின்மீதான நிருவாக அதிகாரம் தனிப்பட்ட செனெட்டர்களுக்குள் சிதறிப்போய் இருக்கலாம். ஆட்சி இயல் முறையின் ஒற்றுமையும் மீண்டும் பெற முடியாதவாறு அழிந்திருக்கும்.

கூட்டரசாங்கத்தின் ஒற்றுமைக் கோட்பாட்டைக் காங்கிரசு பொதுவாக ஏற்றுக்கொண்டது; கூட்டரசுக் கமிஷன்களையும் கூட்டு நிறுவனங்களையும் பொறுத்தவரையில் சில மாற்றங்களுடன் குறிப்பிட்ட சில நிகழ்ச்சிகளில் தருணத்திற்கேற்ற விலக்குகளுடன் காங்கிரசு ஏற்றுக்கொண்டது. கூட்டரசு முறை முழுவதின்மீதான அதிபரின் அதிகாரம்பற்றிய கருத்து கடைசிக் கால் நூற்றாண்டில் வலிமை பெற்றது. 1937ஆம் ஆண்டின் ஆட்சி இயல் மேலாண்மை பற்றிய அதிபரின் கமிட்டியும், 1940ஆம் ஆண்டின் அரசாங்க நிருவாகப் பிரிவின் அமைப்புபற்றிய கமிஷனும் (முதல் ஹூவர் கமிஷன்) முக்கியமான பங்களிப்பில் ஒன்றாக இருந்தது.

அரச, நகர நிருவாகப் பதவிகளில் ஒற்றுமைபற்றிய கருத்து வரலாற்று முறையில் பல விதிவிலக்குகளையும் மாற்றங்களையும் அனுபவித்திருக்கிறது. சில சமயங்களில் இவை உயிர் நிலையாக இருந்தமையால் பெரும்பாலும் இக் கோட்பாட்டையே மறுக்க

வேண்டியிருந்தது. மக்களாட்சி மனப்பான்மையின் வேகத்தில் ஒரு பகுதி இதன் விளக்கத்தில் காணவேண்டும். 1830-க்கும் 1900-க்கும் இடையேயுள்ள காலத்தில் மாநில, மாவட்ட, நகர அலுவலர்களின் பெரும் எண்ணிக்கையினரைக் குறுகிய பதவிக் காலத்திற்கு நேர்முகமாகத் தேர்ந்தெடுக்க வேண்டும் என்று வலியுறுத்தப்பெற்றது. இம்முறை அலெக்சிஸ் டி டோகுவெல்லியைப் பெரு வியப்பில் ஆழ்த்தியது. ஆட்சி இயல் கோட்பாட்டின் விளைவாலும், பகுதி குறுகியகாலத் தேர்தல் இயக்கத்தின் தூண்டுதலாலும் 1900-க்குப் பிறகு தேர்தல் வேகம் குறைந்தது. மாநகர்களில் இப்பொழுது நிருவாக அதிகாரம் நகர முதல்வரிடமும் மேலாளரிடமும் செறிந்திருக்கிறது. குறைந்துகொண்டிருக்கும் கமிஷன் ஆட்சி செய்யும் நகரங்களின் எண்ணிக்கை ஒரு விதிவிலக்காகும். மாநிலங்களில் ஆளுநர் பதவிக்குச் சாதகமாக இதே போக்கு செயற்பட்டு வருகிறது.

ஆகையால், கிராமக் கவுன்டியிலும் நியூ இங்கிலாந்தின் தல அரசாங்கங்களின் எல்லா நிலைகளிலும் ஆட்சி இயல் முறையின் ஒற்றுமைபற்றிய கோட்பாடு எய்திவிட்ட குறிக்கோளாகவும் படிப் படியாக அடையவேண்டிய குறிக்கோளாக இப்பொழுது நிலவுகிற தெனவும் கூறலாம். முடிவில் திறமையையும் பொறுப்பையும் அடைய ஒற்றுமைபற்றிய விதி இன்றியமையாததாகும். ஆனால், இதன் செயலை அடிக்கடி குறைவுபடுத்தத் தக்கனவாக உள்ள சக்திகளுக்கு இது உட்பட்டிருத்தலை அடுத்துவரும் அதிகாரம் குறிப்பிடுகிறது.

3. துறைகள் உருவாதல்

கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் பெரும் எண்ணிக்கையில் கமிஷன்கள், அதிகார நிலையங்கள், ஆட்சி நிலையங்கள், நிறுவனங்கள், கூட்டு நிறுவனங்கள் போன்றவைகள் துறை அமைப்புகளுக்கு வெளியே இருந்தாலும் முதன்மையான ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் பொதுவாகத் துறைகள் என்று வழங்கப்படுகின்றன. இனப் பொதுவியலான ஒரு சொல்லைப் பயன்படுத்தினால், எவ்வடிப்படையில் துறைகள் அமைக்கப்படுகின்றன ?

சில பரந்த உண்மையான நோக்கங்களின் அடிப்படையில் முதன்மையான ஆட்சி இயல் பிரிவுகள் அமைந்திருக்கின்றன வென்று விவரங்களைப் பார்க்காமல் சொல்லலாம். எடுத்துக்காட்டாக, வேளாண்மை முன்னேற்றம், வெளியுறவுகளை நடத்துதல், குற்றவாளிகளை அச்சுறுத்தல் போன்ற துறைகளைக் கூறலாம். இதே போல், தாவரத்தொழில் செயலகம், ஐரோப்பிய விவகாரங்களின் ஒரு பிரிவு, குற்றவியல் அடையாளம் கண்டுணர் செயலகம் போன்ற

துறையின் முதன்மையான உட்பிரிவுகள் மிகச் சுருங்கிய வரையறைக்குட்பட்ட நோக்கங்களையும் குறிக்கோள்களையும் கொண்டிருக்கின்றன. உயர்நிலைகளின் தனி நுட்ப ஆய்வு செயற்படுகிறது; அமைப்பின் கீழ்மட்டங்களிலும் இது தொடர்ந்து செயற்படுகிறது. எனவே, செடித் தொழிலில் கோதுமைக்காக ஒரு பிரிவு இருக்கலாம். இப் பிரிவின் ஒரு பகுதி கோதுமைப் பயிரில் உண்டாகும் நோயை எதிர்த்து நிற்க உதவியளிக்கிறது. கீழ் நிலைகளில் செயல் ஒருமைப்பாடு இருக்கும். ஆட்சி இயல் முறைக்குள் இருப்பதுபோல் ஒரு துறைக்குள், பின்னால் நாடியறிதற்குரிய குறைபாடுகளோடு இயக்க ஒற்றுமை நிலவுகிறது.

4. முதன்மையான, துணையான, சிப்பந்தித் தொகுதி நிறுவனங்கள்

(1) **முதன்மையான நிறுவனம்:** எந்த ஆட்சி இயல் முறையிலும் முதன்மையான நிறுவனங்கள் பெறும்படியானதும் திடமாயுள்ளதுமான நோக்கத்தின் அடிப்படையில் அமைகின்றன. மக்களுக்குச் சேவை செய்வதுபற்றியும், அல்லது குறிப்பிட்ட துறைகளில் இவர்களின் நடத்தையை ஒழுங்குபடுத்துவதுபற்றியும் இருக்கலாம். அரசாங்கத்தின் முதன்மையான நோக்கங்களோடு இவை தொடர்புடையன. இவைகளின் அருஞ்செயல் சிக்கலான சமூகத்தில் இருக்கிறது. இச் சமூகத்தில் இதற்காக இவைகளின் முறையான பணிகளை இவைகள் செய்கின்றன. படை வழக்கிலிருந்து ஒரு சொல்லைப் பெறுவோமானால், இத்தகைய பெரிய, திடமாயுள்ள அமைப்புகளை 'முதன்மையான' (line) துறைகளெனக் கூறலாம். வேளாண்மை, தொழில், வணிகம் போன்ற துறைகள் சுட்டிக்காட்டுதலுக்குரிய எடுத்துக்காட்டுகளாகும். முதன்மையான பணிகளின் தன்மை பதினான்காம் பதினைந்தாம் அதிகாரங்களில் ஆராயப்பட்டுள்ளது.

(2) **துணை நிறுவனங்கள்:** மிகப் பழைய காலத்தில் ஒவ்வொரு பெரிய துறை அல்லது நிறுவனம் எல்லாவற்றையும் கொண்ட ஒரு பிரிவாக இருந்தது. ஒவ்வொன்றும் தன்னுடைய எல்லா முதன்மையானதும் துணையானதுமான செயல்களின் முழுப் பொறுப்பை ஏற்றது. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் வேளாண்மைத் துறை அரசுகளுக்கிடையே செடிநோய் தடுப்புக் காப்புகளைச் செயற்படுத்தியும் ஆராய்ச்சி நடத்தியதோடல்லாமல், இது சுயேச்சையாகத் தன் சொந்தக் கணக்குகளை வைத்துக்கொண்டது; சொந்தமாகப் பணம் கொடுத்தது; சட்டசபைப் பண ஒதுக்கல் கமிட்டிக்குத் தன்னுடைய வரவு செலவுக் கணக்கை முன்வைத்தது; இதற்குத்

தேவையான பொருளை வாங்கியது; இது தன் பணியாட்களை அமர்த்திக்கொண்டது. தன் குடியிருப்பு வட்டாரங்களை வாடகைக்கு விடுகிறது. ஒவ்வொரு துறையும் தன் இயக்கத் தன்னிறைவைப் பொருமையோடு காத்துவந்ததோடு, இதற்கு அண்மையில் இருந்தவைகளைக் கவனிக்காமல் இதன் சொந்த வழியில் சென்றது.

பல ஆண்டுகளாக, ' முதன்மை நோக்குத் ' துறைகள் துணை அல்லது உதவிப் பணிகளைச் செய்யும் பொறுப்பில் ஒரு பகுதியைப் படிப்படியாக இழந்துகொண்டுவருகின்றன. மேற்கொண்ட சிக்கலைத் திற்கும், தனி நுட்ப ஆய்வின் நெருக்கத்திற்கும் ஒப்ப, இப் பணிகள் முதன்மையான துறைகளுக்கு வெளியேயும் உள்ளேயும் அமைக்கப் பட்டுள்ளன. மத்தியக் கொள்வினை அலுவலகங்கள், மத்தியப் பணியாள் தொகுதி நிறுவனங்கள், மத்தியப் பணம் கொடுக்கும் அலுவலகங்கள், மற்றத் துறைகளிலிருந்து சுயேச்சையான மற்ற அலுவலகங்களுக்கொப்பான துறைகளுக்குள்ளே இருக்கும் கீழ்நிலை அலுவலகங்கள் போன்றவைகளை நாம் இப்பொழுது பார்க்கிறோம். துறைக்கு வெளியேயுள்ள வேலையின் அப் பகுதியைத் தலைமை நிருவாகியின்கீழ் நேர்முகமாகவோ, மத்திய நீதித் துறையோடு அல்லது ஆட்சித் துறையோடு சேர்த்தோ அமைக்கலாம்.

ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களின் இவ் வகுப்பிற்கு ஒருபடித் தரமான துறைச்சொல் தொகுதியை இன்னும் ஏற்றுக்கொள்ள வில்லை. இவைகளை வில்லோபி (Willoughby) ' நிறுவனமாகச் செயலாற்றுகிற ' பணிகளென்றும், அல்லது செயலக ஆட்சிப் பணிகளென்றும் வழங்கினர். இவை சிறப்புடையன. ஆனால், இவைகள் பொதுவாக மேற்கொள்ளப்படவில்லை. சிப்பந்திப் பணிக ளென்று இவைகள் தவருக வழங்கப்படுகின்றன. இக் குழப்பம் தவிர்க்கப்பட வேண்டியதாகும். கவுஸ் (Gaus) இவைகளுக்குத் ' துணைத் தொழில்நுட்பச் சிப்பந்திப் பணிக'ளெனப் பெயரிட்டார். இது பயனுள்ளதொரு குறிப்பான தெரிவிப்பாகும். குழப்பத்திற்குட் படாத ஒரு துறைச் சொல்லைக் குறிப்பிடுவதற்கு இந்த நூலில் நான் ' துணைப்பணி ' யென்றே இதைக் கூறுவேன். குடிமக்களோடு இவை செயல் தொடர்பு கொண்டிருந்தாலும் துணை நிறுவனங்கள் மக்களுக்குச் சேவை செய்வதில்லை. முதன்மையான நிறுவனங் களுக்கு இவை பணிபுரிகின்றன; தேவையான பொதுப்பணிகளைச் செய்து, இவைகள் உதவுகின்றன. அதாவது, பண்டங்களையும் உணவுப் பொருள்களையும் வாங்குதல், பொதுவாக அச்சிட ஒப்பந்தம் செய்துகொள்ளுதல், நிலையான கட்டடங்களையும் நிலங் களையும் விலைக்கு வாங்குதல் போன்ற இன்னும் பல. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் கருவூலத்துறையின் பணங்கொடுக்கும் பிரிவு எல்லா நிறுவனங்களிலும் துறைகளிலும் பணியாற்றும் எல்லோ

ருக்கும் இவைகளின் சார்பில் பொருளகத்தில் பணம் பெறுபவர்க்குரிய அடையாளச் சின்னங்களைத் தயாரித்து வழங்குகிறது. இச் சம்பளப்பட்டி ஒரே மாதிரியானது.

(3) **சிப்பந்தி நிறுவனம்:** பெரிய அமைப்புகளில் மற்ருெரு தனித் தொழில்நுட்ப ஆய்வு வளர்ந்துகொண்டிருக்கிறது. இது சிப்பந்தி என வழங்கப்பெறுகிறது. (பொதுச் சிப்பந்தி ஆட்சிஇயல் சிப்பந்தி என்றும் மறு பெயர் பெற்றிருக்கின்றது).[5] சிப்பந்தி அமைப்பு முதலில் பிரஷ்யப்படையில் வளர்ச்சியடைந்தது. 1903-ல் போர்த்துறைச் செயலாளர் எலியு ரூட் (Elihu Ro[illegible]) என்பார் இதை அமெரிக்கப் படையில் புகுத்தினர். பெருஞ் சிவில் தொழில் ஆட்சி இயலில் ஒரு சிறப்பு அங்கமாக இது தனித்து இருந்துவருகிறது. உயர்நிலை அலுவலருக்கு சிப்பந்தி அறிவுரை வழங்கும் நிறுவனமாக இருக்கிறது. ஆனல், இதற்குச் செயற்பொறுப்புகளில்லை. படைத்தலைவர் பின்பற்றுவதற்கெனத் திட்டமிடல், அறிவுரை வழங்குதல், உதவுதல் போன்றவை படைச் சிப்பந்தி நிறைவேற்றும் முதன்மையான பணிகளாகும். ஆனல், இது கட்டளையிடுவதில்லை. சிவில் சிப்பந்தியின் பணியும் இதேபோல்தான் என உணர்தல் வேண்டும். அதாவது, ஆட்சி இயல் பிரச்சினைகளை ஆய்தல், திட்டமிடல், அறிவுரை கூறல், உற்றறிதல். ஆனல், இயக்குவித்தல் இதன் பணியன்று. தலைமை நிருவாகிக்கு அல்லது மற்ற முதன்மையான ஆட்சியாளருக்கு ஒரு சிப்பந்திப் பிரிவு சேர்க்கப்படலாம். சிப்பந்தியின் அறிவுரை கலந்தாய்வுப்பணி அமைப்பு நிலைகளில் மேலும் கீழும், வெளியேயும் குறுக்கேயும் செயற்படுகிறது. எவ்வாருயினும் இப் பணி அறிவுரையேயன்றி கட்டளையாகாது.

சீர்திருத்த மேதகவுடைய எலியு ரூட் (Elihu Root) என்பவரின் தூண்டுதலில் 1903 ஆம் ஆண்டு நிறைவேற்றப்பெற்ற அடிப்படையான சட்டத்தில் பொதுச் சிப்பந்திப் பணியின் அடிப்படைத் தற்கோள்கள் அடங்கி இருக்கின்றன.

தேசப் பாதுகாப்பிற்கான திட்டங்களைத் தயாரித்தலும் போர்க் காலத்தில் படைகளைத் திரட்டலும், படையின் திறமையைப் பாதிக்

[5] *அமெரிக்க இராணுவச் சிப்பந்திபற்றிய தரமான நூலை மேஜர் ஜெனரல் ஒட்டோ எல். நெல்சன் எழுதியுள்ளார்.* Otto L. Nelson, Jr. 'National Security and the General Staff': (Washington. Infantry Journal Press, 1946). *'சிப்பந்தி' என்ற சொல் தவருக வழங்கி, இதன் பொருள் மறைந்துவிட்டது. ஆனல், இதை இதனுடைய குறிப்பிட்ட இராணுவப் பொருளில் இன்னும் வழங்க முடியும்; இதைக் கவனமில்லாமல் பயன்படுத்தி இருக்கும் இடங்களை நார்மன் எம். பியர்சன் விளக்கியுள்ளார். இந் நூலைப் பார்க்கவும்,* Norman M. Pearson, 'A General Administrative Staff to Aid the President', Public Administration Review, IV (1944), 127.

கின்ற எல்லாப் பிரச்சினைகளை விசாரித்தலும், அறிக்கை வழங்கலும், படை நடவடிக்கைக்கான தயார் நிலையை ஆராய்தலும் போர்த்துறைச் செயலாளருக்கும், பொது அலுவலர்களுக்கும், மற்ற உயர் படைத் தலைவர்களுக்கும் தொழில் முறையில் உதவியளித்தலும், இச் சட்டத்தின்படி உயர்படைத் தலைவரின் கண்காணிப்பிற்குட்பட்ட எல்லா அலுவலர்களின் செயற்பாட்டை இணைத்தலும், தகவல் கொடுத்தலும், இவர்களின் செயலிகளாய்ப் பணிபுரிதலும், சட்டத்தால் அளிக்கப்படாத அதிபரால் அவ்வப்போது குறிப்பிட்டு வழங்கப்படுகின்ற மற்ற இராணுவப் பணிகளை நிறைவேற்றலும் பொதுச் சிப்பந்தி அணிகளின் பணிகளாகும்.[6]

படைப்பிரச்சினைகளின் ஆய்வில், தேசப் பாதுகாப்பிற்குத் திட்டம் தயாரிப்பதில், போர்க்காலத்தில் ஆயுதப்படைகளைப் பயன்படுத்துவதில், போரில் அல்லது அமைதியில் பணிக்கான தயார் நிலை பற்றியும் திறமைபற்றியும் விசாரிப்பதிலும் அறிக்கை வழங்குவதிலும், அல்லது ஆட்சி இயல் சார்மற்ற கடமைகளிலும் இவ்வணியில் (பொதுச் சிப்பந்தி அணி) இடம் பெற்ற எல்லா அலுவலர்களும் முழுமையாக ஈடுபட்டுள்ளனர்.[7]

படைப் பிரச்சினைகள்பற்றிய சிந்தனையில் முதன்மையாக ஈடுபட்டுள்ள அமைப்பின் தன்மையை இது விளக்குகிறது. இது திட்டமிடற்கான, ஆய்விற்கான, நுண் நோக்கிற்கான கருவியாகும்; செயற்பாட்டிற்கான கருவியன்று.

ஒரு தொழில் சார்ந்த சிப்பந்தி நிறுவனத்தின் இடத்தை ஃபேயோல் (Fayol) இச் சொற்களால் விளக்கினர்.

‘பெரிய தொழில் துணிவுகளின் தலைவர்கள் வேலைக்கான எத்தகைய திறமையையும் ஆற்றலையும் பெற்றிருந்தாலும், தாமாகவே தம் பொறுப்புகளை நிறைவேற்ற இயலாது.........வலிமையையும், செயல்திறனையும், நேரத்தையும் பெற்றிருக்கும் மனிதர்களை இவர்கள் நாடவேண்டியிருக்கிறது. இக் குணவியல்புகளைத் தொழில் தலைவர் பெற்றிருக்கலாம். இக் குழுவினர் மேலாண்மையின் சிப்பந்தியாக அமைகின்றனர். மேலாளரின் கடமைகளை நிறைவேற்றுவதில் இவருக்கு ஆதரவளிக்க இது ஓர் உதவியாகும் அல்லது பலமாகும். மேலாளரின் ஆளுமையில் இது ஒருவகையான நீட்சியாகும். பெரிய தொழிற்சாலைகளில்மட்டும் சிப்பந்தித் தொகுதி தனி

[6] 32 Stat. 831 (1903).

[7] 39 Stat. 167 (1916).

நிறுவனமாகத் தோன்றுகிறது. தொழிற்சாலையின் சிறப்பிற்கேற்ப இதன் சிறப்பு அதிகரிக்கிறது'[8]

அரசாங்கத்தின் சிவில் சிப்பந்தி நிறுவனங்கள் உண்மையான இயல்பு, ஆட்சி இயல்பு என இருவகைப்படும். முந்தியன வேளாண்மை, வணிகம், நிதி போன்றவைகளில் செயற்படும். இவை நடைமுறை சார்ந்தவைபற்றி இவைகளின் தலைவர்களுக்கு அறிவுரை தரப் பொறுப்புடையன. நிகழ்ச்சிகளின் போக்கைக் கவனிக்கவும், போக்குகளை முன்னரே உய்த்துணர்ந்து கூறவும், எழுகின்ற பிரச்சினைகளைக் கண்டுபிடிக்கவும், வருங்காலக் கொள்கைபற்றிச் சிந்திக்கவும் இவை கடமைப்பட்டவை. ஒரு கூட்டரசுச் சிப்பந்தி அலுவலர் ஒரு சமயம் தம் பணியை எடுத்து விளக்கும் வகையில் தம் வேலையை விளக்கினர். நேர்முக ஆட்சி இயல் செயற்பாடுகளைக் காட்டிலும் பொதுக் கொள்கைபற்றிய சிப்பந்திப் பணியில் இவரது சக்தி பெரும்பாலும் பயன்படுத்தப்பட்டதென இவர் கூறினர். பொதுவாக, மெய் நிகழ்வுகளைப் பகுத்தாய்தலும், விளக்குதலும், பிரச்சினைகளின் இனமறிதலும், மாற்றுச் செயற்பாட்டின் நன்மைகளை அளவிடலும், சிபாரிசுகளை வரைதலும், கொள்கை நிறைவேற்றத்திற்கானவைகளைத் தயாரித்தலும் சிப்பந்திப் பணியில் அடங்கும். நினைவுக் குறிப்புகள், கமிட்டி அறிக்கைகள், நிருவாகக் கட்டளைகள், அதிபர் துறை சார்ந்த உரைகளும் அறிக்கைகளும், கட்டுரைகளும், சட்டமன்றச் சான்றுகளும் இதன் முதன்மையான விளைவுகளாகும். துறையின் மைய, உயர்நிலையிலிருந்து கேபினெட், அதிபரின் சிப்பந்தி நிலைக்கு ஆட்சி இயலின் பணி நிலவிடப் பரவிற்று.

அமைப்பு, மேலாண்மைப் பரப்பில், முதன்மையான துணையானவைகளோடு ஆட்சி இயல் சிப்பந்தி தொடர்புடையவர்; அதாவது, நல்ல வழிகளைக்கொண்டு இறுதிப் பயனை அடைவதில் தொடர்புடையவராவார். உள்துறையில் ஆட்சி இயலின் துணைச் செயலாளரின் அலுவலகத்தில் இருக்கும் ஆட்சி இயல் ஆராய்ச்சிப் பிரிவு ஒரு நல்ல எடுத்துக்காட்டாகும். கண்டிப்பாகக் கூறினால்,

[8] Henri Fayol, in Gulick and Urwick, eds., 'Papers on the Science of Administration', P. 104. Compare J. D. Mooney in the same volume, p. 91 and pp. 95-96 in these words: ஆனால், பரந்த கருத்தை நாம் ஏற்று, முதன்மையான நிறுவனம் வெறும் கட்டளைப்பணியென்று கருதினால், சிப்பந்தியைத் தகவல் அல்லது கலந்தாய்வுப் பணியெனக் கருதினால் படை அமைப்பில் இக் கருத்திற்கு இடமில்லையென்பதைப் பார்க்கலாம்.

' ....முறையாக அமைந்திருந்தாலும் இல்லாவிட்டாலும் சிப்பந்திப் பணிகள் ஒவ்வோர் அமைப்பிலும் வளருவது திண்ணம். எவ்வாறாயினும், இணைந்த மனித முயற்சிகளில் நாம் மிக்க திறமை அடையவேண்டுமானால் இவைகளின் முறையான அமைப்புத் தேவையாகிறது.'

அன்ருட நடவடிக்கைகளைச் சில வேளைகளில் துணைப் பணிகள் என்று புகழ்பெற்ற நிபுணர்கள் வழங்கினாலும் இவை சிப்பந்திப்பணிகளாகா.[9]

சிப்பந்திப் பணியும் துணைப் பணிகளின் சேவைகளும் வேறு பட்டவை; எனவே, இவைகளைக் குழப்பக்கூடாது. துணைப் பணிகள் இயங்கும் நிறுவனங்களாகும். சிப்பந்தி நிறுவனம் சிந்திக்கிறது; திட்டமிடுகிறது அறிவுரை அளிக்கிறது. இருக்கும் அமைப்புகளைப் பேணுவதோடு துணைப் பணிகள் தொடர்புடையவை. பெரிய திட்மாயுள்ள கொள்கைகளோடு இவை தொடர்புடையனவல்ல. முதன்மையான துறைகளாகிய செயற்பாட்டிற்குரிய மத்திய நிறுவனங்களின் வேலையை எளிதாக்கச் சிப்பந்தியும் துணைப் பணிப் பிரிவுகளும் இருக்கின்றன.

பின், பேரளவு அமைப்பின் பாகங்கள் உருவாதல், தொழிற் பகுப்பையும் தனிச் சிறப்பாய்வையும் வெளியிடுகிறது. தலைமை நிருவாகியின்கீழ் மூன்று முதன்மையான வகை ஆட்சி இயல் நிறுவனங்கள் தோன்றின. இவையாவன: முதன்மையான நிறுவனங்கள், துணைப் பணிகள், சிப்பந்தி. ஒவ்வொன்றிலும் தனிச் சிறப்பாய்வு வேலையைத் தக்க உட்பிரிவுகளாகப் பிரிக்கிறது; இதன் பயனைக் குறிப்பிட்ட நிலைகளாக வேலைகள் பிரிகின்றன. நடைமுறையில் இயல்பாக, இவ் வகைகளைப் பணிகளின் ஒதுக்கீடு எப்பொழுதும் சரியாக ஏற்பதில்லை. வழக்கமாக, சிப்பந்திப் பணி தெளிவாக ஒதுக்கப்படவில்லை. துணைப் பணிகளின் சேவையில் ஒரு பகுதியை மட்டுமே சிறப்பு நிறுவனங்களில் வைக்கலாம். வேலையின் தனித்த நுட்பமான வேறுபாட்டின்மையால் துணைப் பணிகள் சிப்பந்தியின் நேர்மையான வேலைகளை நிறைவேற்றலாம்.

அமைப்பின் இறுதிப் பயனுக்கான வழக்கமான தனிப் பகுப்பாய்வு அடிப்படை இருக்கையில், கல்லிக் (Gulick) மற்ற வகைகளைக் குறிப்பிடுகிருர். நடைமுறையாலான தனிச் சிறப்பாய்வு இயங்கும்

[9] Cf. the analysis made by Arthur W. Macmahon. John Millett, and Gladys Ogden in 'The Administration of Federal Work Relief' (Chicago: Public Administration Service, 1941), p. 245; சிப்பந்தியெனப் பெயர் பெறக்கூடிய படிநிலை அமைப்பின் உயர்மட்டத்தில் குறைந்தது மூன்று வகையான வேலைகள் நடக்கின்றன. முதலில், நிதி, பணியாள் தொகுதி, பொருள் வழங்குதல் போன்ற துணைப் பணிகளிருக்கின்றன. அமைப்பின் எல்லா மட்டங்களிலும், எல்லா நடவடிக்கைகளிலும் செயற்கட்டத்தை இவை நிறைவேற்றுகின்றன. பல வழிகளில், இத் துணைப் பணிகள் ஒவ்வொன்றும் இதன் நுட்பமான முறைக்குட்படுகிறது. ஆட்சி இயலில் நிரந்தரமானதும் தொழில் சார்ந்ததுமான கூறுகள் இவைகளுக்குத் தேவைப் படுகின்றன். இரண்டாவதாக, ஒரு நிறுவனத்தில் இருக்கக்கூடிய திட்டமிடற்கான வசதிகளுக்கும் ஆராய்ச்சிகளுக்குமான இயக்குநர்கள் உட்பட, திறமுரை ஆலோசகர்கள் இருக்கின்றனர். மூன்ருவதாக, பொருளடக்க நிபுணர்களுடன் உதவியாளர்களுமிருக்கின்றனர். நிறுவன நடவடிக்கைகளின் தொழில்நுட்பக் கட்டங்களில் தலைமை ஆட்சியாளருக்கு அறிவுரை அளிக்க உதவியாளர்களிருக்கின்றனர். படிநிலை அமைப்பின் உயர்மட்டத்தில், முன் கூறிய இரு குழுவினருடன் ஒப்பிடும்பொழுது இயக்க அலுவலர்கள்போல் தோன்றினாலும், இவர்கள் கண்டிப்பாக இயக்க அலுவலர்களல்லர்.

பிரிவுகளை அளிக்கின்றது. இதே இயந்திர நுட்பமான அல்லது வாலாயமான பணிகளேத்தான் இவை நிறைவேற்றுகின்றன. எடுத்துக்காட்டாக, பழக்கப்பட்ட சுருக்கெழுத்து முறை சேமிப்புத் தொகுதியைக் கூறலாம். வாடிக்கைத் தொகுதியால் தனிச் சிறப்பாய்வு புதிய நிறுவனங்களைத் தோற்றுவிக்கிறது. குறிப்பிட்ட வகுப்பினருக்குப் பரவலாகப் பல பணிகளை இவை செய்கின்றன; எடுத்துக்காட்டாக, சித்த விகாரமடைந்தவர்களுக்கு வைத்திய வசதியளிப்பதைக் கூறலாம். பரப்புப்பற்றிய சிறப்பாய்வு, ஒரு குறிப்பிட்ட மண்டலத்தின் பலதரப்பட்ட வகையான வேலைக்கு ஆட்சி இயல் பிரிவு பொறுப்பேற்பதை இது எளிதாக்குகிறது.[10] திறமையால் அல்லது நடைமுறையால் உள்ளியக்கம் தனிச் சிறப்பாய்விற்குட்பட்டிருந்தாலும், இம் மாற்றங்களை ஒரு பொதுவான அடிப்படை நோக்கத்திற்குக் குறைக்கலாம் என்பதைப் பகுப்பாய்வு குறிப்பிடும்.

5. படிநிலை அமைப்பு (Hierarchy)

படையின் கட்டுமானம் படிநிலை அமைப்பிற்கு ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்ட ஓர் எடுத்துக்காட்டை அளிக்கிறது. எல்லாப் பேரளவு அமைப்புகளும் ஒரே பாங்கைப் பின்பற்றுவன; கட்டுமானத்தின் மேல் மட்டத்திலிருந்து அடி மட்டம்வரை செல்லுகின்ற பல்நிலைப் பொறுப்பு வழியாக மேல், கீழ் நிலை உறவு முறையே எங்கும் பயன்படுத்துவதில் இது அடங்கியுள்ளது. அமைப்பின் இவ்வகையை மூனியும் ரீயிலியும் (Mooney and Reiley) படிவரிசை முறையென்றனர். அமைப்பின் ஒவ்வொரு நிலையும் குறிப்பிட்ட குறித்துரைக்கப்பட்ட பெயரோடு படிநிலை அமைப்பில் பொருத்தமான இடத்தைப் பெறுகிறது. பதவி வகிப்பவர் கீழுள்ளவர்களுக்குக் கட்டளையிடவும், மேலேயுள்ளவர்களிடமிருந்து கட்டளைகளைப் பெறவும் பணியவும் பொறுப்பேற்கின்றார். முடிவின் சிறப்புப்பற்றித் தன் சொந்த முடிவிற்கு மாறாக ஒரு கீழாளின் நடத்தைக்கு வழிகாட்டியாக ஏற்றுக்கொள்ளத்தக்க முடிவுகளைச் செய்யும் திறமையே அதிகாரமாகும். சட்டத்திலிருந்தும் அமைப்புத் தனி மதிப்பு நிலையிலிருந்தும், தண்டிக்கும் அதிகாரத்திலிருந்தும், தேர்ச்சியிலிருந்தும், இயல்பாக மேலான அறிவிலிருந்தும் இது எழுகிறது.

படிநிலை அமைப்பு வழியாக அதிகார வரம்புகளும் பொறுப்பு வரம்புகளுமெழுகின்றன. தன் பணி எவ்வளவு பணிவாகவும் வாலாயமாகவும் இருந்தபோதிலும், ஒவ்வொரு தனிப் பணியாளும் தலைமை நிருவாகியுடன் கண்ணி வழி கண்ணியாக இணைக்கப்படுகிறார். இப்படிநிலை அமைப்புக் களத்தையும் தலைமைச் செயலகத்தையும் சென்

[10] Gulick and Urwick, 'Papers on Science of Administration' pp. 23-30

றடைகிறது. எனவே, ஒரு வேலைப் பிரிவாக அமைப்பு முழுவதையும் இது இணைக்கிறது. ஓர் அமைப்பின் அரசியல் துறையையும் ஆட்சி இயல் துறையையும் இது தொடர்புபடுத்துகிறது. கூட்டரசுத் துறையின் ஒரு செயலாளரும் துணைச் செயலாளர்களும் இயல்பாக முன்னது பின்னது மிக உயர் மட்டத்தின் செயலகத் தலைவர்களுக்குப் பிரதிநிதிகளாகின்றனர். படிநிலை அமைப்பு வழியாக மூன்று செயல் மண்டலங்களை வேறுபடுத்திப் பார்க்கலாம். இவை உயர் மேலாண்மை என்றும், நடு மேலாண்மையென்றும், குறிப்பிட்ட செயல் நிறை வேற்று மட்டமென்றும் பெயர் பெறுகின்றன.

படிநிலை அமைப்பின் பணிகள் பலவாம். இது கட்டளை வழியாகும். இது முதன்மையான செய்தித் தொடர்பு வழியாகும். இச் செய்தித் தொடர்பு வழி மேல்நோக்கியும் கீழ்நோக்கியும் செல்லும். இதன் வழியாக தகவல், அறிவுரை, குறிப்பிட்ட கட்டளைகள், எச்சரிக்கைகள், பாராட்டுதல்கள் போன்றவை செல்கின்றன. இது அதிகார ஒப்படைப்பிற்கான வழியாகும். முடிவு செய்வதற்கான இடங்களைத் தொடர்புடைய வரிசையாக இது அமைக்கிறது; கீழ் மட்டங்களில் பல வற்றை நிறுத்தி வேலை நிறைவேற்ற நெருக்கத்தைத் தடுக்கிறது; பொருத்தமான குறிப்பிட்ட முடிவுகளை மறு ஆய்வு செய்ய இது ஓர் எல்லையாகும். சர்ச்சைக்குரிய முடிவுகளைக் குடிமக்கள் மேல்முறையீடு செய்வதற்கும் இது எல்லையாகிறது. நிறுவனத்தின் உள்கட்டுப் பாட்டின் வழியாகவும், பணம் வழங்கும் அலுவலர்களின் கணக்குப் பொறுப்பு எல்லையாகவும் இது இருக்கிறது. பொறுப்புகளைத் தெளிவாக்கவும், உறவு முறைகளை வரையறை செய்யவும் இது வழியாகிறது. சுருக்கமாக, கட்டளை, பொறுப்புத் தொடரில் சிவில் அலுவலர்களை இது இணைக்கிறது. பொதுப்பணி முடிவில்லா அருவியைப்போல் செல்லும் முதன்மையான இருவழிப் பெருவழியாக இது இருக்கிறது.

படிநிலை அமைப்பு நெடுகிலும் செயற்படும் பணிவின் அளவு குறிப்பிட்ட எல்லைக்குள் மாறலாம். படை அமைப்புகளைக்காட்டிலும் சிவில் அமைப்புகளில் இது பொதுவாகக் குறைவாகும். எடுத்துக் காட்டாக, கீழ்ப்படி நிலையிலுள்ள சிவில் பணியாளர் மன நிறைவு பெறவில்லையென்றால், இவருக்குக் கிடைக்கும் வழிகளைக் கருத்தில் கொள்க. இவர் தமக்கு உடனடியாக மேலுள்ளவரைக் கடந்து மற்றொருவருக்கு மேல்முறையிடலாம்; தொழிற்சங்கச் செயலாற்றுபவரை உதவிக்கழைக்கலாம்; தன் காங்கிரசு உறுப்பினருக்கு எழுதலாம்; சில அதிகார எல்லைகளில் சிவில் செர்விஸ் கமிஷனிடம் முறையிடலாம்; இதே நிலையில் உள்ள தன்னைச் சேர்ந்தவர்களுக்குள் எதிர்ப்பை உருவாக்கலாம். படையின் கீழ்மட்டத்தில் எதிர்ப்பிற்கான சிறிது திறமை இருக்கிறது. ஆனால், படை அமைப்பின் முற்கோள்கள்

சிவில் அமைப்பிலிருந்து மாறுபட்ட வரையறைகளை விதிக்கின்றன. உயர் வரிசையைக்காட்டிலும் கீழ் வரிசை சிவில் பணியாள்களிடம் உண்மையாகப் பணியும் அளவு அதிகமாகும். உசித அதிகாரம் கீழாளிடம் இருக்கும்பொழுது இது குறைவாக இருக்கும். ஒரு கீழாள் அரசியலில் வலிமையாக இருந்து, இதன் விளைவாக ஆட்சி இயலில் பொறுப்பற்றிருக்கும்பொழுதும், இதற்குப் புறத்தேயுள்ள சூழ்நிலைகளால் சில சமயங்களில் படிநிலை அமைப்பு வலிமை இழந்துவிடுகிறது. எவ்வாறாயினும், பொதுவாக, கீழ்ப்படிவு, பணிவு விதியை எங்கும் பயன்படுத்துவதன் தேவையைப் படிநிலை அமைப்பின் குறிப்பிட்ட வடிவம் முன்னூகிக்கிறது. இணக்கம், மறுதலிப்புப்பற்றிய கடமையுணர்ச்சி ஒவ்வொரு பதவியிலுமிருக்கிறது. ஒரு பதவி ஏற்பு இதன் கடமைகளை நிறைவேற்றுவதன் விருப்பையும் திறமையையும் உட்கொண்டிருக்கிறது. பதவிச் சூளுறவு எடுக்கும்பொழுது இக் கடமை உணர்ச்சி வெளியிடப்படுகிறது; ஆனால், ஒரு நிலையில் இருந்தே இது பெறப்படுகிறது. அடிப்படையாக, அதிகாரத்திலும் பணிவிலும் ஓர் அமைப்பின் வலிமை நிலை பெறுகிறது; மேல் உள்ளவர்களுக்குக் கீழாள்கள் தம் இயல்பான பொறுப்புகளை ஏற்க மறுக்கும்பொழுதுதான் இது மூடுபனியில் மறைந்துவிடுகிறது; இவை சிவில் அல்லது படை நெருக்கடிகளாகும்.

அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் கட்டுமானம் இயல்பான படிநிலை அமைப்பில் ஒருசில நிலைபெற்ற விலக்குகளைக் காட்டுகிறது. கூட்டரசு, மாநில அரசாங்கங்களின் சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் முதன்மையான விதிவிலக்குகளாகும். தலைமை நிருவாகிக்கு இவை பொறுப்புடையனவல்ல. தலைமை நிருவாகியிடமிருந்து இவை செயல் துறைக் கட்டளைகளைப் பெறுவதில்லை. இவரது மறு ஆய்விற்கு முடிவுகளை இவைகள் முன் வைப்பதில்லை. அதிபர் அல்லது கவர்னரைச் சார்ந்த படிநிலை அமைப்பு அலுவலர்களுக்கு வெளியே இவை இயங்குகின்றன. எவ்வாறாயினும், இந் நிறுவனங்கள் ஒவ்வொன்றிலும் படிநிலை அமைப்பு விதி நிலவுகிறது. பல அரசுகளில் உள்ள சுயேச்சையான அரசியலமைப்புச் சார்ந்த பதவிகளின் தொகுதியில் மற்ற விதிவிலக்குகள் காணப்படுகின்றன. வழக்கமான மாவட்ட அரசாங்கத்திலும் இவ் விதிவிலக்குகளைக் காணலாம்.

6. அதிகார ஒப்படைப்பும் இருப்பிடமும்

அரசியல் அதிகாரத்தைப்போல் ஆட்சி இயல் அதிகாரத்தை ஒருமுகப்படுத்தலாம், அல்லது பரவலாக்கலாம். இரண்டு முக்கியமான விதிகளின் அடிப்படையில் அரசியலமைப்பும் சட்டமன்றங்களும் ஆட்சி அதிகாரங்களைப் பகிர்ந்தளிக்கலாம். தல ஆட்சி

நிறுவனங்களின் அரசாங்க முறையில் சட்டத்தால் அல்லது அரசியல் அமைப்பால் பெரும்பாலான ஆட்சி அதிகாரத்தை நிலைபெறச் செய்யலாம். எடுத்துக்காட்டாக, ஓர் அரசில் உள்ள மாநகர்களையும் கவுன்டிகளையும் கூறலாம். இதில் ஆட்சி இயல் முறை பன்முகப் படுத்தப்பெற்றுள்ளது. மாருக, நடு அரசாங்க அலுவலர்களிடம் பெருமளவு ஆட்சி இயல் அதிகாரம் கொடுக்கப்படலாம். இதன் விளைவாகக் கீழ்மட்டங்களிலுள்ள அலுவலர்களின் அதிகாரமும் உசிதமும் குறைகின்றன. இம் முறையைப் பின் நாம் 'ஒரு முகப் படுத்தப் பெற்ற'தென்கிறோம். அரசாங்கத்தின் கீழ்மட்டத்திலிருந்து உயர்மட்டத்திற்கு ஆட்சி இயல் அதிகாரத்தை மாற்றும் முறையை 'ஒருமுகப்படுத்தப்பெற்ற' தெனலாம்; இதற்கு மாருன முறை 'பன்முகப்படுத்தப்பெற்ற' தெனலாம். தலக் காப்பீட்டுப் பணிகள், ஒத்துழைக்கும் அரசுகள்மீதான கூட்டரசுச் சமூகக் காப்பீட்டுக் கழகத்தில் 1935-ல் நிலைபெற்ற கண்காணிப்பு அதிகாரம், தேசிய அளவில் ஒருமுகப்படுத்துதலை நோக்கிய போக்கிற்கு எடுத்துக் காட்டாகும். ஓர் அரசின் நிறுவனம் தல நிதியைத் தணிக்கை செய்தல், அரசிற்குள்ளான இதே போக்கிற்கு ஓர் எடுத்துக் காட்டாகும். அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் கடந்த அரை நூற்றுண்டாக மிகையான ஒருமுகப்படுத்துதலை நோக்கிய போக்கு நிதானமாக இருந்திருக்கிறது.

ஒருமுகப்படுத்துதல் என்ற சொல் மற்றப் பொருள்களிலும் பயன்படுத்தப்பெறுகிறது. ஒரு குறிப்பிட்ட அதிகார எல்லையில் தலைமை அலுவலகத்திற்கும் களத்திற்குமிடையே உள்ள தொடர்புகளைக் களச் செயலிக்கு விடப்படும் சுயேச்சையின் அளவை அல்லது உறவு முறையில் உள்ள போக்குகளை விவரிப்பதை இது குறிப்பிடலாம். இது வேறு பொருளிலும் பயன்படுத்தப்படுகிறது. இப் பொருள் படிப்பவர்களைத் தெளிவாக்குவதைக்காட்டிலும் குழப்பி விடலாம்.

மா நகர், அரசு, கவுன்டி அல்லது நாடு இவை போன்ற அரசாங்கத்தின் எந்த ஒரு தனித்த மட்டத்திலும் ஒரு குறிப்பிட்ட எல்லையின் ஆட்சி இயல் அதிகாரத்தைக் குவிக்கலாம் அல்லது பரவலாக்கலாம். ஓர் ஆட்சி இயல் முறையில் தலைமை நிருவாகிக்குச் சட்டத்தால் அதிகாரமளிப்பதை இணைந்த முறையெனலாம். சுயேச்சையான பல பதவிகளுக்கும் கமிஷன்களுக்கும் அதிகாரமளிக்கும் முறையை இணைப்பற்ற முறையென விவரிக்கலாம். அரசாங்கத்தின் ஒரு மட்டத்திற்குள் அல்லது ஒரு செயற் பிரிவிற்குள் ஆட்சி இயல் அதிகாரத்தைக் குவிக்கும் முறை இணைப்பு முறையாகும். பல கவுன்டிகளின் ஆட்சி முறையில் (வளர்ந்து வரும் கவுன்டி மேலாளர் அதிகார வரம்புகள் நீங்கலாக) அலுவலதிகாரம் பரவலாக்கப்

பட்டுள்ளது; பல சுயேச்சையான திட்டுகளுக்கும், நேர்முகமாகத் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட கவுன்டி அலுவலர்களுக்கும் அதிகாரம் அளிக்கப் பட்டுள்ளது. மேயர் கவுன்சில் திட்டத்திற்கும் நகர மேலாளர் திட்டத்திற்கும் மாறாக, மாநகர் கமிஷன் திட்டத்திலும் ஆட்சி அதிகாரம் பரவலாக்கப்பெற்றுள்ளது. நேர்முகத் தேர்தலால் கவர்னரைப்போல் மக்களின் கட்டளையைப் பெற்றுள்ள அரசின் அரசியலமைப்புச் சார்ந்த அலுவலர்களும் அதிகாரத்தைப் பரவலாக்க உதவுகின்றனர். இணைந்த ஆட்சி முறையை நோக்கிய மனப் பான்மை படிப்படியாக இருந்துவருகிறது.

அதிகார இருப்பிடமும் ஒப்படைப்பும் நன்குகச் செயற்படும் அமைப்பை ஏற்படுத்திப் பேணுவதை ஆழமாகப் பாதித்திருக்கிறது. குறிப்பிட்ட ஆட்சி நிறுவனத்திற்குள் இதன் தலைவரிடம் சட்டப்படி எல்லா அதிகாரமும் வழக்கமாக நிலைபெற்றிருக்கிறது. அதாவது, தனித்த இயக்குநர், செயலர் அல்லது கமிஷனிடம் கீழ்நிலை அலுவலருக்குச் சட்டத்தால் அல்லது அரசியலமைப்பால் எவ்வித நேர்முக அதிகாரமும் பொதுவாக அளிக்கப்படவில்லை. இரண்டாம் நிலையிலும் கீழ்மட்டங்களிலும் செயற்படும் அலுவலர்கள் ஒரு நிறுவனத் தலைவரிடமிருந்து இயல்பாக அதிகார ஒப்படைப்பைப் பெறுகின்றனர். நடைமுறை நிலைகளிலிருந்து உயர் மட்டங்களில் பரவலான அதிகார ஒப்படைப்பும், கீழ்மட்டத்தில் இது குறைவாகவும் தேவையாகின்றன. இறுதியில், ஒரு செயலை நிறைவேற்றும் பொறுப்புக் கீழ்மட்டத்திலிருப்பவர்களிடம் ஒப்படைக்கப்படுகிறது. சில வேளைகளில் இவ் வொப்படைப்புகள் முறையாகப் பதிவாகி யிருக்கலாம்; சில சமயங்களில், நிலைபெற்ற வழக்கத்திலிருந்தும் வேலைப் பங்கீட்டிலிருந்தும் இவைகள் வந்திருக்கலாம்.

அதிகார ஒப்படைப்புச் செய்யும் அலுவலரின் விருப்பையொட்டி அதிகார ஒப்படைப்பை அகற்றலாம்; மாற்றியமைக்கலாம். இது பலவகைப்படலாம். ஆளின் மறுவடிவமாக நடிக்க முழு அதிகார ஒப்படைப்பை இது பெற்றிருக்கலாம். ஒரு துறைத் தலைவர் மாற்று ளாக வேலை பார்க்கின்ற தலைவருக்கு அளிக்கும் அதிகாரத்தை எடுத்துக்காட்டாகக் கூறலாம். 1794-ல் மேற்படி பென்சில்வேனிய விஸ்கி வடித்திறக்கிய குடியானவர்களுக்கெதிராகப் படையுடன் சென்றபோது அலெக்சாந்தர் ஹாமில்டன் முழு அதிகாரத்தை ஒலிவர் ஹோல்காட்டிற்கு (Oliver Wolcott) ஒப்படைத்தார். ஒரு செயலின் பகுதியை ஒப்படைக்கப்பெற்ற பொறுப்பில் உள்ள ஓர் உதவித் தலைவருக்கான வழக்கமான ஏற்பாட்டைப் போல் ஒரு குறிப் பிட்ட பொருளில் இது தன் மாற்றுவடிவ ஒப்படைப்பாக இருக் கலாம். செயற்படுவதற்கான ஒப்படைப்பாக இது இல்லாதிருக்கலாம். ஆனல், ஒரு முடிவிற்கானவற்றைத் தயாரிப்பதற்காகவும் இது

இருக்கலாம். மிகப் பொதுவாக, ஒரு குறிப்பிட்ட பதவி அல்லது நிலையின் கடமைகளை நிறைவேற்ற அதிகாரம் ஒப்படைக்கப்படுகிறது; இயன்றவரை சரிநுட்பமாக கீழாள்களுக்குத் தாராளமாக அதிகாரம் ஒப்படைப்பது திறமையான ஆட்சியின் இயல்பான தேவையாகும். ஆனால், சரியான நிறைவேற்றத்திற்கு இது தக்க வழிகளுடன் உறுதியளிக்கவேண்டும்.

7. இணைப்பு

எந்தப் பல்கூட்டு அமைப்பிலும் பயனுள்ள முடிவுகளைப் பெற இதன் உறுப்புகள் மற்ற உறுப்புகளுடன் இணைந்து செயற்பட வேண்டும். ஓர் இயந்திர ஏற்பாட்டில் இதன் உறுப்புகள் ஒன்றாக இயங்கவில்லையென்றால் இயந்திரம் வேலை செய்யாது நிற்கும். ஓர் அமைப்பில் குறைபாடான இணைப்பின் விளைவாகத் திறமை குறைந்துவிடுகிறது. பாகங்கள் மற்றப் பாகங்களுடன் பொருந்திச் செயற்படுவது இணைப்பாகும்; தக்க சமயத்தில் பாகங்களின் இயக்கமும் செயற்பாடும் விளைபயனுக்கு மிகையான தம் பங்களிப்பை வழங்குவதும் இணைப்பாகும். உறுப்புகளை ஒன்று கூட்டும் தொழிற்சாலையின் உற்பத்திப்பிரிவு மிக உயர்ந்த நிறைவுடைய இணைப்பாகும். மனித இணைப்புகளிலெல்லாம் மிக நுட்பமானதை ஓர் இசைக்கருவியாளர் குழுவில் காணலாம்.

எப் பெரிய அமைப்பிலும் இதன் பல உறுப்புகளை இணைப்பது முக்கியமானதாகையால், தொழில் அதிபர்களாகிய மூனியும் ரீயிலியும் இதைத் தம் பகுப்பாய்வின் மையமாகக் கொண்டனர். நல்லாட்சிக்குப் பயனுள்ள இணைப்பு முழுமையாக இன்றியமையாததாகும். மேலும், இது அலுவலக மேலாண்மையின் நேர்முகப் பொறுப்பாகும். தலைமை நிருவாகி, நிறுவனத் தலைவர் போன்றவர்களின் செயற்கட்டளைகள், பொதுக் கட்டளைகள், ஆணைகள் போன்றவைகளால் இது ஏற்படுகிறது. ஆனால், மாற்று வழிகளுக்கான தேவையை நீண்ட கால அனுபவம் எடுத்துக்காட்டியுள்ளது. தலைமை நிறுவாகியின் தலைமையில் உயர் நிர்வாகிகளின் மாநாடுகள், கீழ்நிலை நிருவாகிகளின் கூட்டங்கள், துறைகளுக்கிடையேயான கமிட்டிகள், தனிச் சிறப்பு இணைப்பு நிறுவனங்கள் போன்றவை பொதுவான வழிகளாகும். குறைந்த இணைப்பின் விளைவுகளோடு சிப்பந்தி நிறுவனத்தின் ஆய்வுகள் தொடர்புடையனவாகவும், தலைமை நிர்வாகிக்குத் திருத்திக்கொள்ளும் வழிகளைக் குறிப்பிடுவனவாகவும் இருப்பதால் இது ஒரு பயனுடைய இணைப்பு உறுப்பாக இருக்கிறது. நல்லமைப்பு எளிதான இணைப்பிற்கு இசைவாக இருக்கிறது; மனித இணைப்பு பதவிகளின் இணைப்பை முந்திவிடுகிறது.

இணைக்கும் வழிமுறையின் வெற்றியில் அல்லது தோல்வியில் முறைமுன்னோடி அமைப்பின் தன்மையும் குணமும் சார்ந்

திருக்கின்றன. ஒரு நிறுவனத்தில் முறையிணையா அமைப்புப் பொதுவாக முறையான அமைப்புடன் வந்திணைகையில் இணைப்பு எளிதாகிறது. ஆனால், ஒரு நிறுவனத்தில் முறையிணையா அமைப்பில் முறையான அமைப்புக் குறுக்கிடும்போது இணைப்பு முறிவுறலாம்.

இணைப்பு, மேற்பார்வை போன்றவைகளின் எல்லைகளை ஒருவர் குறிப்பிடுவதை 'கட்டுப்பாட்டின் வீச்சு' என்ற சொற்றொடர் விளக்குகின்றது. இச் சொல் உளவியல் சொற்றொடராகிய 'பார்வையின் வீச்சு' என்பதிலிருந்து பெறப்பட்டதாகும். மனிதத் திறமைக்கு எல்லைகளுண்டு என்பதை இச் சொற்றொடர் குறிப்பிடுகிறது. பல சூழ்நிலைகளின்மேல் பார்வை மிக மென்மையாகப் பரவும் பொழுது விரும்பத்தகாத விளைவுகள் ஏற்படுகின்றன. விரைவில் வளரும் தனி மனிதருக்குரிய கூட்டுகளின் மறைவாற்றலான எண்ணிக்கையை கிரெய்குனஸ் (Graicunas) என்பார் வரைந்து காட்டினார். ஓர் உயர் அலுவலருக்கும் வளருகின்ற கீழாட்களின் எண்ணிக்கைக்குமிடையே இவை நிலைபெறலாம்.[11] நல்ல வேளையாக மேற்பார்வையாளரின் கவனம் குறைந்தது தேவையாகுமிடத்தில் இம் மறைவாற்றலுடைய கூட்டுகள் எழுவதில்லை.

ஒரு மேற்பார்வையாளர் பயனுள்ள முறையில் கண்காணிக்கக் கூடிய மிகையான எண்ணிக்கையினராகிய கீழாட்களைப் பார்வை வீச்சு விதியைப் பயன்படுத்திச் சரிநுட்பமாக நிர்ணயிக்க வியலாது. செயற்பாட்டு உறுதியளவோடு, மேற்பார்வையிட்ட வேலையின் வகையோடு (வாலாயமாக அல்லது உசிதமாக இருந்தாலும்), பொறுப்பின் மட்டத்தோடு மேற்பார்வையாளர், கீழாட்கள் போன்றோரின் ஆளுமையோடும், தேவையான அளவு மேற்பார்வையோடும், இயக்கத்தோடும் பயனுடைய பார்வை வீச்சு மாறுகிறது. பொதுவில், பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் அமைப்புத் தலைமை நிருவாகிகள்மீதும், துறைத் தலைவர்கள்மீதும் இயக்க மேற்பார்வைச் செயல்களை மிகையாகச் சுமத்தத் தக்கதாக இருந்திருக்கிறது.

8. பதவி

பதவியும், பதவி வகிப்பவராகிய தனித்த வேலையாளுமாகிய அடிப்படையான பிரிவிலிருந்துதான் எல்லா அமைப்புகளும் ஆக்கப் படுகின்றன. பதவிகளும், பதவி வகிப்போர்களின் திரளும் பல் கூட்டான அமைப்பாகும். மாறாக, எந்த அமைப்பையும் பிரிவுகள், உட்பிரிவுகளெனப் பகுப்பது இறுதியில் பதவியென்னும் இனிப்

11 V. A. Graicunas, 'Relationship in Organisation', Bulletin of the International Management Institute, (March, 1933); reprinted in Gulick and Urwick, eds., Papers on the Science of Administration, pp. 183-187.

பகுக்கமுடியாத பிரிவிற்கே கொண்டு செல்கிறது. ஒரு குறிப்பிட்ட சிவில் இயல்புடைய அலுவல், வேலை அல்லது சில்லறைப் பணியே பதவியாகும். பதவியில் ஆள் இருக்கலாம் அல்லது ஆள் இல்லா திருக்கலாம். ஒரு தனி மனிதன் குறிப்பிட்ட கடமைகளையும் பொறுப்பு களையும் நிறைவேற்ற ஒரு பதவி இருக்கலாம் இப் பதவி முழு நேரப் பதவியாகவும், குறை நேரத்திற்குரியதாகவும் இருக்கலாம்.

பதவியின் பொதுக் கருத்து வேலையாளின் பொதுக் கருத்தி லிருந்து தனிப்பட்டதாகும். ஒரு பதவியில் ஆள் இருக்கலாம் அல்லது இது காலியாக இருக்கலாம் கடமைகளாலும் பொறுப்பு களாலும் பதவி தன் குணவியல்புகளைப் பெறுகிறது. வெவ்வேறு வேலையாட்கள் வெவ்வேறு சமயங்களில் சொந்த இயல்புகளையுடைய வெவ்வேறு கூட்டுகளில் உள்ளவர்கள் இப் பதவியில் இருந்தாலும் இவ் வளவைக் கட்டளைகள் ஒரே மாதிரியாக இருக்கும்வரை பதவியும் ஒரே மாதிரியாக இருக்கும். யாராவது ஒருவர் பதவியில் இடம் பெறுவதற்கு முன்னரே ஒரு பதவி இருக்கிறது பதவியில் இருப் பவர் இறந்துவிடுவதாலோ, விலகிக்கொள்வதாலோ, அல்லது விலக்கப்படுவதாலோ பதவி இல்லாமற் போய்விடாது. சட்டத்தால் பெற்ற அதிகாரத்தாலும், பண ஒதுக்கல் சட்டத்திற்கொப்பப் பெற்ற அதிகாரத்தாலும் ஓர் அரசாங்கத்தில் ஒரு பதவியை ஆட்சி இயற் செயல் படைக்கிறது.

எனவே, வரையறை செய்யப்பட்டதைப்போல, அலுவல் அல்லது அலுவல் சாரா எல்லா அமைப்புகளுக்கும் பதவி எங்கும் பயன்படும் செங்கற் பாளமாகிறது. பல தனிச் சிறப்பு நுட்பப் பதவிகளின் உதவியுடன் படைத் தலைமை தனித்து அமைகிறது. மற்ற இயந்திர நுட்ப, கீழ்ப்படிநிலைப் பதவிகளுடைய கூட்டுறவுடன் தாதியையும் மருத்துவரையும் கொண்டு மருத்துவமனை அமைகிறது. ஒரு பொருளகத்தில், ஒரு இரயில் பாதைக் கம்பெனியில், ஒரு சாரணச் சிறுவர் அணியில், எல்லா மனித அமைப்புகளிலும் பதவி ஓர் எளிமையான, எங்கும் காணப்படுகின்ற அமைப்பின் பிரிவாகும்.

ஒரு வேலையாள் அல்லது பதவியில் இருப்பவர் பதவியில் அமரும் தனி மனிதரேயாவார். படிப்படியாக மேல்நிலைப் பதவி களில் இருப்பவர்களின் விரும்பத்தகும் குணங்கள் இயற்கை யாகவே விரிவாக மாறுகின்றன. கீழ்மட்டத்தில் உடல் வலிமை அல்லது சிறப்புப் பயிற்சிகள் முதன்மையாகத் தேவைப்படலாம். உயர்மட்டத்தில் தொழில்நுட்ப அறிவு, மேலாண்மைத் திறன் அரசியல் கூருணர்ச்சி போன்றவை இன்றியமையாதன. இச் சொந்தக் குணங்கள் பதவிகளின் கடமைகளுடனும் பொறுப்பு களுடனும் பொருந்துகின்றன.

9. மூலக் கோட்பாட்டிற்கான தேட்டம்

முதன்மையான நிறுவனம், சிப்பந்தி, துணை நிறுவனங்கள், படிநிலை அமைப்பு, அதிகாரம், அதிகாரக் குவிப்பும் ஒருமைப்பாடும், அதிகார ஒப்படைப்பும் இணைப்பும், பதவி என்ற சொற்கள் இங்கு விளக்கப்பட்டிருக்கின்றன. இச் சொற்கள் ஆட்சி இயல் நிலைகளை விவரிக்கவும் வகைப்படுத்தவும் பயனுள்ள சொற்களாகும். இச் சொற்களும் விளக்கமும் ஆகிய இரண்டும் இப்பொழுது இல்லை. ஒரு குறிப்பிட்ட முறையை மிகையாக அல்லது குறைவாக ஒருமுகப்படுத்துவதா அல்லது துணை நிறுவனங்களுக்குக் கூடுதலாக அல்லது குறைவாகக் கடமைகளையும் அதிகாரத்தையும் கொடுக்கலாமா என்பதுபற்றி இவை வழிகாட்ட வில்லை; இவைகள் கோட்பாடுகளல்ல.

இச் சொல்லின் கடுமையான பொருளில், ஆட்சி இயலில் கோட்பாடுகளைப் பெரும்பாலும் இனிமேல்தான் உருவாக்கவேண்டும். பரந்த பட்டறிவு ஏற்றுக்கொண்ட நடைமுறைச் செயல் விதிகளை இக் கோட்பாடுகளின் பொருள் குறிப்பிடுகிறது. பலவற்றைக் கூறலாம். எவ்வாறாயினும், இவைகளின் சரியான உருவாக்கம் கடினமானதும் சர்ச்சைக்குரியதுமாக இருக்கிறது [12]

ஒன்றுக்கு மேலான உயர்பதவி வகிப்பவரின் கட்டளைக்கு எந்தக் கீழாளும் உட்படுவதில்லை என்ற கட்டளை ஒருமைப்பாட்டு விதியை எடுத்துக்கொள்ளலாம். படை அமைப்புகளுக்கு இவ் விதி அடித்தளமாகும். பொது, தனித்துறை அமைப்புகளில் இவ் விதியை ஏற்றுக்கொண்டுள்ளனர். கட்டளை ஒருமைப்பாட்டைப் பெறத் தவறிவிடுவதைத் தொடர்ந்து சீர்குலைவும், பொறுப்பின்மையும், குழப்பமும், ஊசலாட்டமும் உண்டாகுமென்பது வலியுறுத்தப்பட்டது. ஆனால், கட்டளை ஒருமைப்பாட்டு விதி, தனிச் சிறப்பாய்வு விதியோடு பொருந்தாதென ஹெர்பர்ட் சிமோன் குறிப்பிடுகிறார். நுட்பச் சிறப்புப்பெற்ற செயலை நிறைவேற்றும் கீழாள் இவரது தனி நுட்பத்திற்குரிய கட்டளைகளை இதே பொருளில் சிறப்பாய்வு நடத்தும் மேலாளிடமிருந்து பெறவேண்டும். இக் கோட்பாட்டை நுட்ப ஆய்வாளர்கள் வன்மையாக ஆதரிக்கின்றனர்; முன்னதை ஆட்சியாளர்கள் ஆதரிக்கிறார்கள். இரட்டை மேற்பார்வையை ஃபிரெடெரிக் டபிள்யூ. டெய்லர் (Frederick W. Taylor) எடுத்துக் கூறினர். இதை அண்மையில் ஆர்தர் மாக்மகான் (Arthur Macmahon) ஆதரித்துள்ளார்.[13] கள அமைப்புகளில் இதன் பயன்பாடு வலியுறுத்தப்

[12] See especially Herbert A. Simon, 'The Proverbs of Administration' Public Administration Review, VI (1946), 53, and Robert A. Dahl, 'The Science of Public Administration: Three Problems', ibid, VII (1947), 1.

[13] Macmahon, Millett, and Ogdon, 'The Administration of Federal Work Relief,' p. 266

பெற்றது. இவை ஒன்றுக்கொன்று முரண்படுவதால் சர்ச்சையைத் தீர்க்க இவ்விரு அறுதியுரைகளும் உதவுவதில்லே. கட்டளை ஒற்றுமை விதியை சிமோன் (Simon) இறுதியாக ஒத்துக்கொண்டார். ஆனல், பின்வருமாறு இக் கருத்தை மறுபடியும் எடுத்துரைக்கிருர். 'இரண்டு அதிகாரம் பெற்ற கட்டளைகள் மோதும் ஒரு நிகழ்ச்சியில், கீழாள் பணிவதற்குரிய உறுதியான ஒருவர் இருக்கவேண்டும். அந்த ஒருவருக்குக் கீழாளின் பணிவை வலியுறுத்த இவருக்கு எதிராக அதிகாரத்தின் இசைவாணைகளைப் பயன்படுத்தவேண்டும்.[14]

அதிகாரப் பகிர்வு தெளிவாகவும் சரிநுட்பமாகவும் இருக்க வேண்டியதை மற்ருெரு விதி வலியுறுத்துகிறது. ஒவ்வோர் அலுவலரும் வேலையாளும் தன் கடமைகள், அதிகாரங்கள், பொறுப்புகள் பற்றித் திட்டவட்டமாக அறிந்திருக்கவேண்டும். அதிகாரத்திற்கான சரி நுட்பமின்றி, நிறைவேற்றத்தில் மோதல் எழுகின்றது; மேற்சென்று கவிந்திருக்கைகளும் இடைவெளிகளும் தோன்றுகின்றன; முடிவுகளுக்கான பொறுப்புகளைப் பெறமுடியாதெனக் கூறப்பட்டுள்ளது. ஐயமின்றி இது ஒரு நல்ல செயல் விதியாகும். தற்கால வேலை வகைப்பாடுகளின் அடிப்படையாக இது இருக்கிறது. படிநிலை அமைப்பின் கீழ்மட்டத்தில் இதன் பயன்பாடு எளிதாக உள்ளது. ஆனல், மேல்மட்டத்தில் இதனைப் பயன்படுத்துதல் கடினமாகிறது. செயற்பாட்டின் பொது மண்டலத்திற்குள் அதிகாரத்தின் திட்டவட்டமான அறிக்கை மறைந்துவிடுகிறது. இதில் ஒரு பெரும் பகுதியில் ஒரு சிறு தொகுதி ஒரு குழுவாக, கூட்டாக ஈடுபட்டிருக்கலாம். இக் குழு சிறிதாகவிருந்தால், ஒருவருக்கொருவரான நெருங்கிய நம்பிக்கையில் சரியான, உறுதியான, முடிவான அதிகாரப் பகிர்வு மூலக்கூருக இருப்பதைக் காட்டிலும் கூடுதலான சுமையாகவே இருக்கவேண்டும்.

உண்மையின் மூலக்கூறினைக் கொண்டிருக்கும் மூன்ருவது பொது விதி, பொறுப்போடு அதிகாரம் ஒரே அளவாக இருக்க வேண்டுமென்று கூறுகிறது. ஒரு குறிக்கோளை அடையப் பொறுப்புடையவராக்கப்பட்ட ஒரு அலுவலர் சட்ட வழிகளையும் மற்ற வழிகளையும் பெற்றிருக்கவேண்டும்; ஏனெனில், வெற்றியோ தோல்வியோ இவரது சொந்த அறிவுடைமையையும் சுறுசுறுப்பான உழைப்பையும் சார்ந்திருக்கும். நடைமுறையில் இம் மெய்யுரை எப்பொழுதாவது எய்தப்பெறுகிறது. எதிர்மாருக இம் மெய்யுரையை மறுபடியும் எடுத்துரைக்க வேண்டும். உண்மையிலேயே கிடைக்கும் வளங்களையும் அதிகாரத்தையும் மிகப் பயனுள்ள முறையில் பயன்படுத்தப் பொறுப்பு மிகுவதில்லே. இச் சொல்லின் சட்டப்படியான பொருளில்

14 Simon, 'Proverbs of Administration', Public Administration Review, VI, 56.

கூட, பொறுப்பிற்குத் தக்கபடி அதிகாரம் எப்பொழுதாவது பெற்றிருந்ததாக எப்பொது அலுவலர்களும் ஏற்றுக்கொள்ளமாட்டார்கள். முழுதாக நேரத்திற்கேற்ப சமமான நடவடிக்கை எடுக்கும் அதிகாரம் என்று இது பொருள்பட்டால், இது இருப்பதில்லை என்று இவர்கள் தக்கபடி வலியுறுத்துவர். ஓர் எடுத்துக்காட்டை எடுத்துக்கொண்டால், பொது நிதியை அலுவலர்கள் கட்டுப்பாடு செய்வதில்லை. இதன் பயனுக, இவர்களின் நோக்கத்தை முழுமையாக எய்தத் தேவையாகும் செயல் வகையை இவர்கள் பெற்றிருக்கவில்லை. 'பெற்றிருப்பவைகளை வைத்துக்கொண்டு உன்னுல் முடிந்ததைச்செய்' என்னும் விதியை இரண்டாவது உலகப் போரின் தொடக்க காலத்தில் வட அட்லான்டிக் கப்பற்படைத் தலைவரின் கட்டளை பொருத்தமாகப் பயன்படுத்தியது.

இம் முரண்பாடுகளும் குறைபாடுகளும் ஆட்சி இயல் ஆய்வாளர்களை மனத் தளர்வுண்டாக்கத் தேவையில்லை அல்லது ஒரு பொதுச் செயலில் பலரின் முயற்சிகளை இணைப்பதற்குமேல் மற்றச் சிறந்த வழிவகைகள் இல்லையென்னும் கருத்தை இவர்கள் ஏற்கும்படி கட்டாயப்படுத்தத் தேவையில்லை. எதிர்மாருன பொருளைப் பட்டறிவு நமக்குக் கற்பிக்கிறது. 'பெரும்பாலும் ஒவ்வொரு கோட்பாட்டிற்கும் எளிதில் நம்பத்தக்கதும், ஏற்கத் தக்கதுமான மற்ருெரு முரணுன கோட்பாட்டைக் கூறலாம்' என்னும் உண்மை, பகுப்பாய்வை நாம் ஆழமாகச் செய்யவில்லை யென்பதை அல்லது குறிப்பிட்ட நிகழ்ச்சிகளில் மற்றதைக் காட்டிலும் ஒன்று எங்கு நிலைபெறுகிறதென்பதை விளக்க, அல்லது ஒவ்வொரு சூழ்நிலையின் சிறப்பை எடைபோட, ஒப்பளவுகளைக் காணப் பயன்படலாம். பேரளவுச் செயற்பாட்டின் பொதுவான செல்லத்தக்க விதிகளுக்கான தேட்டம் பொது அல்லது தனித்துறை ஆட்சி இயலின் தொடர்ச்சியான மேம்பாட்டை உட்கொண்டிருக்கிறது.

கட்டுமானத்தின் சிறப்புக் கூறுகளிலிருந்து ஓர் ஆட்சி இயல் முறையை நோக்கினுல், இது ஒன்றுக்கொன்று தொடர்புடைய பதவிகளையும், பதவி வகிப்போர்களையும் கொண்ட திரளாகும். ஒப்பீட்டடிப்படையில் இது நிலையானது. சமூகத்தின் நிலையான, தொடர்ச்சியான தேவைகளை நிறைவேற்றும் நோக்கத்துடன் இது வழக்கமாக இருந்துவருகிறது. இது உள்ளுணர்வு சார்ந்ததன்று, அல்லது வெறும் தற்செயல் நிகழ்ச்சியுமன்று; இது பகுத்தறிவுள்ளதாகும். சொந்தச் சலுகைகளையன்றிப் பொதுவானவைகளை இது அடிப்படையாகக் கொண்டிருக்கிறது. ஆள்கள் வந்து போகலாம்; ஆனுல், அமைப்பு இதன் சொந்த வாழ்க்கையைப் பேணிக் கொள்கிறது. பல இப்பொழுது பழைமையானவை; அழிவு அல்லது வீழ்ச்சி இருந்தும் இவை காலவரையறை இன்றித் தொடர்ந்

திருக்கும். அமைப்பின் எல்லா உறுப்புகளும் நோக்கத்தையும் பணியையும் அடிப்படையாகக் கொண்டிருக்கின்றன. அதிகாரம், பொறுப்பு, பணிவு போன்றவைகளின் ஒன்றுக்கொன்றான ஏற்பாட்டில் மேலாள்—கீழாள் உறவுமுறையின் ஏற்பும்; படிநிலை அமைப்பும் இவைகளின் முதுகெலும்பாகும்.[15]

[15] *பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் பொதுவான ஆதாரங்களை. குறிப்பாகப் பருவ ஏடுகளைக் கண்டறிய இது வசதியான இடமாகும். அமெரிக்காவின் தலையாய பருவ ஏடு* 'Public Administration Review' (Chicago : American Society of Public Administration, 1940). *இங்கிலாந்தின் தலைசிறந்த ஏடு,* Public Administration (London : Royal Institution of Public Administration, 1923) *ஒப்பு நோக்குத் துறையில் முதன்மையான வெளியீடு,* Revue Internationale des Sciences Administratives (Brussels : International Institute of the Administrative Sciences, 1928) *இரு சிறப்புத் துறைகளுக்கு. (1) பணியாள் மேலாண்மைக்கு* Public Personnel Review (Chicago : Civil Service Assembly, 1939); (2) *நகர ஆட்சி இயலுக்கு,* (Public Management), (Chicago : International City Managers' Association, 1918) *என்ற நூலைப் பார்க்கவும்.*

பயனுள்ள கட்டுரைத் தொகுப்புகளும் ஆய்வுகளும் இப்போது கிடைக்கின்றன. வெளியீட்டு முறைப்படி நாம் குறிப்பிடுகிறோம். Charles G. Haines and Marshall E. Dimock, eds., " Essays on the Law and Practice of Governmental Administration : a Volume in Honor of Frank J. Goodnow (Baltimore : Johns Hopkins, Press, 1935); Carl J. Frederick and Edward S Mason, " Public Policy " (Cambridge : Harvard University Press, 1940 and Subsequent Years,): Roscoe (Martin, " New Horizons in Public Administration " (University of Alabama Press, 1945); Fritz Morestein Marx, ed., "Elements of Public Administration " (New York : Prentice-Hall, 1946) ; Albert Lepawsky, " Administration: the Art and Science of Organisation and Management ", (New York : Knopf, 1949) ; Felix A. Nigro, 'Public Administration : Reading and Documents (New York : Rinehart, 1951); Dwight Waldo, " Ideas and Issues in Public Administration (New York : MacGraw Hill, 1953): *சில சிறப்பான வழக்குத் தொகுதிகளையும் இங்குக் குறித்துக்கொள்ளலாம்,* Harold Stein edited; 'Public Administration and Policy Development' (New York : Harcourt, Brace, 1952).

சமூக இயலின் ஒரு தோற்றமாக ஆட்சி இயல் அமைப்பின் ஆய்வு பல எழுத்தாளர்களால் முன்னுக்குக் கொண்டுவரப்பெற்றுள்ளது. இவ்வகைளில், பின்வருவனவற்றைப் பார்க்க, Max Weber, " Theory of Social and Economic Organization, pp 329—40 (New York : Oxford University Press, 1947), Chester I. Barnard, " The functions of the Executive " (Cambrige: Harvard University Press, 1938); Herbert A. Simon, " Administrative Behavior, (New York ; Macmillan, 1947); Robert Dabin, 'Human Relations in Administrations' (New York : Prentice Hall, 1951); Robert K. Merton, and others, eds , Reader in Bureaucracy ' (Glencoe, Illinois, Free Press, 1952); Reinhard Bendix, " Higher Civil Servants in American Society ', (Boulder : University of Colorado Press, 1949); *இவ்வாசிரியரது மற்ற நூல்களைத் தொழில் சார்ந்த ஏடுகளில் பார்க்கவும்.*

'American Political Science Review'-*ல் குறிப்பிட்டுள்ள தற்போதைய நூல்களைத் தவிர முதன்மையான நூற்பட்டியல்பற்றிய படைப்புகளையும் பார்க்க. வார இதழ் :* 'Recent Publication on Governmental Problems ' Published by the joint Reference Library (1313 East 60th Street, Chicago). *மாத வெளியீடு : வெளியீட்டார்* U. S. Civil Service Commission, " Personnel Literature ", Alfred de Grazia, " Human Relations in Public Administration (Chicago : Public Administration Service, 1949); United Nations, " A Short International Bibiiiography of Public Administration " (New York : United Nations, 1953); Catheryn Seckler Hudson, " Bibiliography on Public Administration," (Washington : 4th ed., American University Press, 1953),

அதிபர்கள், செயலாளர்கள், சிப்பந்தி ஆலோசகர்கள், களப் பதிலாட்கள் போன்றவர்களின் அனுபவ அடிப்படையில் தற்போது கருத்துகளைச் செயற்படுத்தினுல் அடுத்துத் தொடரும் பக்கங்களில் இவை இன்னும் பொருள் மிக்கதாய்த் தோன்றும். அதிபர் ஜான் டயிலர் (John Tylor) ஒரு சமயம் இவைகளை, 'நமது அரசாங்க முறையில் சிக்கலானவை; ஆனுல், அதே சமயத்தில் அழகானவை' என்று விவரித்தார்.

4. ஒற்றுமை வேட்பு: தலைமை நிருவாகி

கூட்டரசு அரசியலமைப்பில் இடம் பெற்றுள்ள ஹாமில்டனின் நிருவாக ஒற்றுமைக் கோட்பாடு, அமெரிக்க அரசுகளின் முற்பட்ட காலத்தின் வரலாற்றில் முன்னீடான சில வரையறைகளுடனேயே ஏற்றுக்கொள்ளப்பெற்றது. தல, நகர அரசாங்கத்தின் தொடக்க கால உருவங்களை இது ஏற்க மறுத்தது. பெரும்பாலும் பத்தொன்ப தாம் நூற்றாண்டின்போது, அரசுகளிலும் தல ஆட்சி எல்லைகளிலும் ஆட்சி இயல் அமைப்பின் ஒற்றுமை புதிய செயல்களை மேற் கொண்டதும், புதிய பதவிகளைப் படைத்ததும் சிறிது சிறிதாகக் குறைந்தது. உட்ரோ வில்சன் காலத்தின்போது காங்கிரசின் கமிட்டிகளின் பேராற்றலால் கூட்டரசாங்கத்தின் பயனுறுதிமிக்க ஒற்றுமை அழிக்கப்பட்டது. இதை வில்சன் காங்கிரசின் அரசாங்க மெனக் குண விளக்கம் செய்தார்.

1. அகலப் பரவுகையின் ஆற்றல்கள்

எப் பெரிய அமைப்பிலும் வலிமைமிக்க பிரிவினை சக்திகள் செயற்படுகின்றன. அமெரிக்க முறை ஆட்சி இயல் வழக்கு மீறிய நிலையில் இவைகளுக்கு உட்பட்டிருக்கிறது. ஆட்சி இயலில் ஒற்றுமையை அடைய 1900-க்குப் பிறகு தோன்றிய ஒரு பெரிய இயக்கத்தை நன்குணர, அகலப்பரவுகை ஆற்றல்களின் முன்னிலைப் பகுப்பாய்வு பயனுடையதாக இருக்கும். சில மிகப் பழைய வரலாற்று ஆதாரங்களைப் பெற்றிருக்கின்றன. மற்றவை இக்காலச் சமூகத்தின் சிறப்பியல்புகளைக் கொண்டிருக்கின்றன.

பதினெட்டாம் நூற்றாண்டில் பரவியிருந்ததும், பத்தொன்பதாம் நூற்றாண்டின் பெரும் பகுதியிலும் வலிமையான அரசாங்கத்தின் அச்சம் நிருவாக அதிகாரத்தின் சிதறலை வளர்த்தது. ஆற்றல் பற்றிய கோட்பாடு வல்லாட்சிக் கோட்பாடெனக் கூறப்பட்டது. அதிகாரத்தின் இயல் முறைச் சின்னமாக நிலைப்படை இருந்தது. மாநகர்களில் படைவீரனின் முகத்தைப் பார்க்கமாட்டேன் என்ற நம்பிக்கையை ஆல்பர்ட் கல்லாட்டின் (Albert Gallatin) என்பார்

அறிவித்தார். உண்மையில், எல்லை நெடுகிலும் படை சிறு பிரிவுகளாகச் சிதறிக் கிடந்தது. இக்கால உருவில் அரசாங்கம் பற்றிய அச்சத்தை, அமெரிக்க வணிகக் கழகத்தின் முன்னாள் தலைவர் வெளியிட்டுள்ளார். மிகச் சிறந்த சிவில் பணியாளர் மிக மோச மானவரென இவர் வலியுறுத்தினார். ஏனெனில், இவர்கள் நம்முடைய உரிமைகளை அழிக்கின்றனர் என்றார்.

வரலாற்றுச் சிறப்புமிக்க மக்களாட்சிக் கருத்தின் ஆற்றலும் சிதறுமியல்புடையதாக இருந்தது. தல, மாநில அரசாங்கத்தில் பெரு எண்ணிக்கையிலான அலுவலர்களின் நேர்முகத் தேர்தலால் மக்களாட்சி பயனுடையதாயிற்று. இவர்கள் ஒவ்வொருவரும் மக்களின் இதே சுயேச்சையான கட்டளையைப் பெற்றிருக்கலாம்; ஒரு தனித் தலைமை நிருவாகிக்குப் பொறுப்போடு இவர்களைப் படிநிலை அமைப்பில் வரிசைப்படுத்தும் வாய்ப்பு மறைந்துவிட்டது. இப்பொழுது கிராம, கவுன்டி அரசாங்கங்கள் இவ் வமைப்பையே பின்பற்றுகின்றன.

குறைந்த அளவிலாயினும் இப் பழங்கால சக்திகள் இன்னும் செயற்பட்டு வருகின்றன. ஆட்சி இயல் அதிகாரக் குவிதலைக் காட்டிலும் அதிகாரச் சிதறலின் போக்கு நோக்கிய தற்கால சூழ்நிலை களால் இவை ஆதரவு பெறுகின்றன. கூட்டரசு முறையிலும் பெரிய அரசுகளிலும் பரிமாணம் சிறப்புடையது. அதிபர் எல்லாக் கூட்டரசு நிறுவனங்களிலும் என்ன நடக்கிறதென்பதைத் தெரிந்து கொள்ள அல்லது நெருங்கிக் கொள்கையை இயக்க அல்லது இவைகளை ஆட்சி முறையில் கவனிக்க இயலாமலாகி வருகிறது. பெரும் நிகழ்ச்சிப் போக்குகளும் பிரச்சினைகளும் அதிபரை நாடி விரை கின்றன; ஆனால், சிறியனவற்றைக் கீழ்மட்டத்தில் தீர்க்க வேண்டியிருக்கிறது அல்லது போகிற போக்கில் விட்டுவிடப்படு கின்றன. எவ்வகையிலும் ஒற்றுமை குலையலாம்.

காங்கிரசின் செல்வாக்கு ஒற்றுமைக்கும் சிதறலுக்கும் கிடைத்தது; முன்னதற்கு இடையிடையேயும், பின்னதற்கு ஏறத் தாழத் தொடர்ந்தும் செல்வாக்குக் கிடைத்தது. சட்டசபைப் பிரிவு நிருவாகத்திற்குத் தவிர்க்க வொண்ணாப் பகையென்றும் போட்டி யென்றும் ஜான் ஆடம்ஸ் எடுத்துக் கூறினார். ஆட்சி இயற் செயற் பாட்டின்மீது சட்டச் சார்புடைய அதிகாரம் படர்ந்து பரவுகின்ற இயல்புடையது. சட்டச் சார்புடைய கொள்கை, நிதி அல்லது விசாரணைபற்றிய காங்கிரசின் கமிட்டிகள் ஆட்சி இயற் செயற் பாட்டின் போக்கில் பெரும் விளைவுகளை உண்டாக்குகிறது. சட்ட ஆக்க உட்கட்டுப்பாட்டிலிருந்து கமிட்டிகள் பெரும்பாலும் சுயேச்சை யானவை. இவைகளின் அதிகாரங்களில் இவைகளுக்குப் பொறாமை யுண்டு; காங்கிரசிலும். அலுவல் சார்ந்த நிறுவனங்கள்மீதான

இவர்களின் செல்வாக்கிலும் இவை பங்கு பெறுகின்றன. காங்கிரசின் கமிட்டிகளுடைய விருப்புகளிலும் தலைமை நிருவாகியிடமிருந்து ஒரு நிறுவனம் பெறும் கட்டளைகளோடு ஒவ்வொரு நிறுவனமும் கருத்தோடு இருக்கவேண்டியிருக்கிறது.

இதற்கப்பால், நிறுவனக் கொள்கையும் நிருவாகக் கொள்கையும் முரண்படுகிறபொழுது, சில நிறுவனங்கள், நிருவாக இயக்கத்திடமிருந்து உண்மையாகச் சுயேச்சையுடன் இருக்கப் போதிய வலிமையுள்ள ஆதரவைக் காங்கிரசிடமிருந்து பெறுகின்றன. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் பொறியர்களின் அணியைப் பொதுமக்கள் இயக்குதல் இதற்கோர் எடுத்துக்காட்டு. இத்தகைய சுயேச்சையை எப்பொழுதும் பயன்படுத்துவதில்லை; இதை வெளிப்படையாக உரிமையுடன் கேட்பதுமில்லை. இப்படிக் கேட்டாலும் உண்மையாகவே இதை மறுக்கவேண்டும். எனினும், காங்கிரசின் ஆதரவு கிடைக்கும்போது சுயேச்சையை வலியுறுத்தப் பல நுட்பமான வழிகள் இருக்கின்றன.[1]

ஆட்சி இயல் முறைக்கு வெளியில் இருக்கும் வலிமை மிக்க குழுக்களின் செல்வாக்கினுல் அகலப் பரவுகையை நோக்கிய உட்போக்கும் வலிமையடைகிறது. பாதிக்கப்பட்ட அக்கறைக் குழுக்குள் சட்டசபைகளிலும் ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களுக்குள்ளும் நிருவாகக் கொள்கையை எதிர்த்துப் போராடலாம். ஒரே பிரச்சினையில் இரண்டிற்கு மேற்பட்ட நிறுவனங்கள் ஈடுபாடு கொண்டிருக்கும்பொழுதும், ஒன்றை மற்ருென்றுக்கெதிராகத் தூண்டிவிடும் பொழுதும் இத்தகைய செல்வாக்குக் குறிப்பாகப் பயனுடையதாக இருக்கிறது. தனியார் வீடு கட்டிக்கொள்ளும் வசதியுடன் அமைந்த கூட்டரசு வீடமைப்பு ஆட்சி நிறுவனத்தின் வழியாகப் பொதுக் கட்டடப் பணி ஆட்சி நிறுவனத்தின் குறைந்த விலை வீடமைப்புப் பொதுத் திட்டத்தை தனியார் அமைப்புகள் எதிர்த்துப் போராடியபொழுது 1930–1939-க்கு இடைப்பட்ட காலத்தில் குறிப்பிடத்தக்க ஒரு வழக்கமான நிலை ஏற்பட்டது.

நிறுவனங்களுக்கிடையேயான அதிகாரப் போராட்டத்தின் மற்ருெரு பகிர்வு ஆற்றலை இந் நிகழ்ச்சி குறிப்பிடுகிறது. திரும்பத் திரும்ப நிகழ்கின்ற இவ்வியற் காட்சிக்கொள்கை வேறுபாடுகள் அல்லது வெறும் 'ஆட்சி இயல் தனி உரிமை' அல்லது பழங்காலச் சண்டைகளையும் தற்கால ஆளுமைகளின் மோதல் போன்றவைகளையும் உட்படுத்தலாம். எந்த இயக்காற்றல் மிக்க நிறுவனத்திலும்

[1] Arthur Maass, " Muddy waters. the Army Engineers and the Nation's Rivers " (Cambridge : Harvard University Press, 1951); Norton E. Long, 'Power and Administration,' Public Administration Review, IX (1949), 257.

கொள்கைத் தூண்டுதல்கள் எழலாம். அண்மையிலுள்ள நிறுவனங்களின் மற்றக் கொள்கைத் தூண்டுதல்களை இவை மேற்சென்று பாதிக்கின்றன. வெளியே அடிக்கடி தூண்டப்படுகின்ற அதிகாரத்திற்கான உட்போராட்டம் இடையறுது நிகழ்கின்றது.

கேபினெட் அமைச்சரவை ஒருமைப்பாட்டுச் சக்தியாக இருக்கிறதென்பதைக் காட்டிலும் பிரிவினைச் சக்தியாக இருக்கிறதென வாதிக்கப்படுகிறது. இக் கருத்திற்கு ஆதரவாக மிகையான வரலாற்றுச் சான்று இருக்கிறது. இதை சார்லஸ் மெக்கின்லி (Charles Mckinley) மிகச் சுருக்கமாகக் கூறியுள்ளார். 'தேசியக் கொள்கைகளையும் திட்டங்களையும் எடுத்துக் கூறி விளக்குவதில் கட்சித் தலைவர்களாக இருந்து பொதுவான அனுபவத்தைப் பகிர்ந்து கொள்ளும் பின்னணியைப் பெற்றிராதவர்கள் கேபினெட் அமைச்சர்களாகக் கூடுகின்றனர். நாடு விரவிய அரசியல் அல்லது ஆட்சி இயல் பிரச்சினைகளோடு இவர்கள் வழக்கமாக குறைந்த அனுபவத்தைப் பெற்றிருந்தார்கள். இவர்கள் பலதரப்பட்ட அரசுத் தலைவர்களின் திறன் அல்லது அதிபர் நியமன முறையின் பேரத் தேவைகளின் அல்லது சொந்த நட்பின் விளைவால் தெரிவுபெற்ற தனிக் குடிமக்களாவார். காங்கிரசிலோ அல்லது வேறெந்த அரசியல் நிறுவனத்திலோ இவர்கள் இதற்குமுன் ஒரு குழுவாகச் சேர்ந்து பணியாற்றியதில்லை. இவர்களில் அமைச்சரவைப் பணி முடிவுற்றதும் மறுபடியும் பணியாற்றுவதற்கில்லையெனக் கூறலாம். மிக உயர்ந்த தேசிய மட்டத்தில் தேவைப்படும் இணைந்த ஆட்சி இயல் விளைவிலிருந்து தனிப்பட்டதற்குரிய இழுப்பை இவ்வுண்மைச் செய்திகள் விளக்குகின்றன. [2]

ஒரு சிக்கலான நிலையின் பகுப்பாய்வைப் பயன்படுத்தித் தீர்த்துவிடாமல் பெரிய அமைப்புகளின் கிளர்ச்சியின்மை இதே வழியில் செயற்படுகிறதென நாம் சொல்லலாம். கொள்கை, திட்டங்கள், எதிர்நோக்குகள் உதவு முறைகள் போன்றவை மாற்றத்தை எதிர்க்கின்ற வாலாயத்தில் நிலைக்கின்றன. அமைப்புச் சார்ந்த வழக்கம் வலிமை வாய்ந்தது. பழைய பாணிகளுக்கும் தற்காலக் கோரிக்கைகளுக்குமிடையில் இவ் வழக்கம் காலதாமதம் உண்டாக்கப் பார்க்கும்.

அதிகாரக் குவிப்பைக்காட்டிலும் இதன் சிதறலுக்கான விருப்பைப் பத்தொன்பதாம் நூற்ருண்டின் மத்திய காலத்திய இத்தகைய ஆராய்வுகள் வலியூட்டுகின்றன. மாநில அரசியல் அமைப்புகளை எழுதியபோது, பல துறைத் தலைவர்களின் நேர்முகத் தேர்தலுக்கும்

[2] Charles McKinley, 'Federal Administrative Pathology and the Separation of Powers', Public Administration Review. XI (1951) 17 at P. 20.

மாநில நிறுவனங்களின் பெருமளவு தன்னாட்சிக்கும் இவை வகை செய்தன. மாநகர்களின் உரிமைப் பத்திரங்களை வரைந்த போது, சுயேச்சையான, போலீஸ் துறைத் தலைமைக்குத் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட கழகத்தையும், நூலகங்களையும், பூங்கா முறையையும், சமூக நலக் கமிஷனையும், பள்ளிக்கூடங்களையும் இவைகள் நிறுவின. கூட்டரசு அரங்கில் வழக்கத்தாலும் மரபாலும் அதிபரின் நிலை வலிமையற்றதாக இருந்தது. அரசியலமைப்பு விரும்பியவாறு இவர்கள் செயற்பட ஆட்சி இயல் உதவி முற்றிலும் இவருக்குக் கிடைக்கவில்லை.

2. ஒன்றுக்கப்படலின் ஆற்றல்கள்

ஒரு பெரிய பல்கூட்டான அமைப்பு முறையில் உள்ளார்ந்திருக்கும் பகுப்பாற்றல்கள் முழுமையாக வெற்றியடைவதில்லை. வேறோர் உள்ளார்ந்த சமன்பாட்டை நோக்கிய மற்ற ஆற்றல்களால் இவை மறுதலிக்கப்படுகின்றன. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் நிருவாகப் பதவிகளின் சிறப்பிற்குரிய சீரமைப்பைப் பதிவு செய்யுமுன், நிருவாகப் பிரிவின் ஒற்றுமையை நிலைநிறுத்துவதற்கான முதன்மையான சக்திகளின் செயற்பாட்டைக் குறிப்பிடல் வசதியாகும்.

சீர்திருத்த இயக்கத்திலிருந்து வளர்ந்தவைகளின் பொறுப்பிற்கான கோரிக்கை யொன்றாகும். வாக்காளர்களுக்குப் பதில் சொல்லும் பொறுப்புடைய எவரும் இல்லாதிருப்பது அரசாங்கத்தில் ஊழலுக்கு ஓரளவு காரணமென்று வலியுறுத்தப்பட்டது. பெரும் எண்ணிக்கையிலான சிறிய அலுவலர்களைத் தேர்ந்தெடுப்பதில் பயனுடையதாகவும், இவர்களின் செயல்களைக் கட்டுப்படுத்துவதாகவும் செய்ய வாக்காளர்களால் இயலாது. பொதுக் காரியங்களுக்கு நேர்மையை வழங்க அரசாங்கத்தை எளிதாக்குதல் தேவையாயிற்று. ஆட்சி இயல் நிறுவனத்தின்மீதான அதிகாரத்தை அதிபருக்களித்து, இவரைப் பொறுப்புடையராக்க வேண்டுமென்று சீர்திருத்தவாதிகள் வாதித்தனர்.

திறமையிலும் சிக்கனத்திலும் அக்கறைகொண்ட வலிமைமிக்க குழுக்கள் இச் சீர்திருத்தக்காரர்களுடன் சேர்ந்தனர். அரசாங்கத்தின் பருமனோடு இதன் செலவும் தொகையில் உயர்ந்தது. செயல்களின் எண்ணிக்கையைக் குறைத்து அல்லது விரயத்தையும் இரட்டிப்பையும் அகற்றிச் செலவைக் குறைக்க வரிகொடுப்போர் ஏற்பாடு செய்தனர். இப்பொழுது பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் நிறுவனமாக இருக்கும் நகரவைக்குரிய ஆராய்ச்சிபற்றிய நியூயார்க் செயலகம், திறமைக்கும் சிக்கனத்திற்குமான இயக்கத்தின் நிறுவனச் சார்புடைய முன்னோடியாகும். விரயத்தையும் வீணழிவையும்

அகற்றும் சிறந்த வழியாகத் தலைமை நிருவாகியிடம் ஆட்சி இயல் அதிகாரம் குவிதலை இவ்வியக்கத்தின் தலைவர்கள் வன்மையாக எடுத்துக்கூறினர்.

வரி கொடுப்போரின் நலனுக்காகச் செலவைக் குறைப்பதற்கான இயக்கத்திற்கு இணையாக, நுகர்வோராலும் அரசாங்க நிறுவனங்களின் பயனைப் பெறுவோராலும் உந்தப்பட்டோரின் சிறந்த சேவைக்கான கோரிக்கை அதிகரித்தது. பயனுடைய தீர்வைகளும் துறைகளை வணிகர் வேண்டினர்; பொதுமக்கள் குழுக்கள் ஏழைகளுக்கு நல்ல மருத்துவ வசதிகளைக் கோரின; தேசிய வளங்களைக் காக்கப் பேணுவோர் முயன்றனர். நிருவாகப் பிரிவுக்கு ஒற்றுமையளிப்பதாலும் ஒரு கேந்திரத்திற்குப் பொறுப்பளிப்பதாலும் இவர்களின் பல்வேறு கோரிக்கைகளை உறுதியாக அடையலாமென இவர்கள் வாதித்தனர்.

முதல் உலகப்போரில் என்றும் கண்டிராத செலவினங்களாலும், ஆட்சி இயல் ஆய்வின் செயல் விளைவின் வளர்ச்சியாலும், ஒரு மிகையான எழுச்சி தருகிற சமூக உணர்வாலும் இவ் வாற்றல்கள் எல்லாம் பெரியதாக்கப்பட்டன. இரண்டாவது உலகப் போரின் துயர் விளைவுகளாலும் இதன் முடிவிற்குப்பின் விளைந்த நிகழ்ச்சிகளாலும் இவைகள் வலியுறுத்தப்பட்டன.[3] பொதுமக்கள் சார்ந்த வட்டாரங்களிலும் படைத்துறை சார்ந்த வட்டாரங்களிலும் ஆட்சி இயல் அதிகாரம் குவியப் பெறுவதையும் மிக வளர்ச்சியடைந்த ஆட்சி இயல் தேர்ச்சியின் மிக உயர்ந்து இணைந்த பயன்பாட்டையும் இப்பொழுது இயல்பாகவே தேசியப் பாதுகாப்புச் சார்ந்திருக்கிறது. நிருவாக பிரிவில் ஒற்றுமையும் ஆற்றலும் செயற்படுவதை அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் எல்லைகளுக்கு வெளியேயுள்ள சக்திகள் முதன்முதலாகத் தூண்டின. இச் சக்திகளை ஹாமில்டன் எதிர்பார்த்திருக்கலாம்; ஆனல், இவைகளைக் கட்டுப்படுத்த இவரது கோட்பாடு தவிர்க்கமுடியாததாக இருந்தது.

3. நிருவாக அமைப்பின் பொதுத் திறமுறை

தலைமை நிருவாகப் பதவியின் இன்றைய அமைப்பை ஆய்வதற்கு முன், இதனுடைய ஆட்சி இயல் அமைப்பு முறையால் பெறக்கூடிய பொது நோக்கங்களை நாம் இடையே சிறிது நிறுத்தி ஆராயலாம். ஒரு நிருவாகி முடிவுகளைச் செய்யவேண்டியிருக்கிறது. இம் முடிவுகளை இவர் உடனடியாகவும் கூரிய மதியோடும் செய்வதற்கு நிருவாகப் பதவி அமைப்பின் பொதுத் திறமுறை உதவியாக இருக்

[3] Clinton Rossiter, 'War, Depression and the Presidency,' Social Research, XVII (1950), 417.

கிறது. ஒரு சிறிய அதிகார வரம்பில் சிறப்புதவி தேவை இல்லா திருக்கலாம் ; அரசாங்கத்தின் ஒரு பெரும் பிரிவில் பெரிய அளவில் தேவையாகலாம். மிகப் பெரியவைகளில் சில வேளைகளில் அவசர மான முடிவுகளைச் செய்யவேண்டிய அவசியத்திற்கும் இவைகளை அறிவுடைமையோடு செய்யவேண்டிய வழிகளுக்கும் நம்பிக்கை இழந்த நிலையில் போட்டி இருப்பதாகத் தெரிகிறது. இதன் விளைவாகப் பின்வரும் குறிக்கோள்களைப் பொதுத் திறமுறை நோக்கமாகக் கொள்கிறது :

1. போதிய, நிகழ்கிற தகவலைத் தலைமை நிருவாகி பெறுதலை உறுதிப்படுத்த
2. பிரச்சினைகளை எதிர்நோக்கவும் வருங்காலத் திட்டங் களை வகுக்கவும் இவருக்கு உதவ
3. காலந்தாழ்த்தாமல் அறிவுத் திறமுடன் தீர்க்கப்பட வேண்டியவைகளை இவரது முடிவிற்காக அனுப்பு வதை உறுதிப்படுத்தவும், அவசர அல்லது ஆரா யாத முடிவுகளிலிருந்து இவரைக் காக்கவும்
4. இம் முறையில் வேற்றிடங்களில் தீர்க்கக்கூடியதை நீக்க
5. இவரது நேரம் கெடாது தடுக்க
6. ஏற்கப்பெற்ற கொள்கையையும் நிருவாகக் கட்டளை யையும் கீழாட்கள் ஒப்பும் வழிகளை உறுதிசெய்ய.

4. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் அதிபர் பதவி

இப் பின்னணியோடு உலகத்தில் செல்வாக்கு மிக்கவைகளில் ஒன்ருகிய அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் மாபெரு நிருவாகப் பதவியை இப்பொழுது நாம் பார்க்கலாம்.[4] இவரது அதிகாரத்தின் பரப்பு நன்கறிந்ததே. ஐரோப்பிய முறையில் இவர் அரசுத் தலைவர்; இவர் செயற்படுத்துகிற வினைமுறையுடன் கூடிய அரசாங்கத்

[4] அதிபர் பதவி உலகத்தின் கவனத்தைப் பெற்றுள்ளது. முதன்மையான பொது நூல்களும் விளக்கங்களும் பின்வருமாறு : Wilfred E. Binkley, 'President and Congress' (New York: Knopf, 1947); E. Pendleton Herring, 'Presinential Leadership' (New York: Farrar and Rinehart, 1940); Harold J. Laski. 'The American Presidency', (London: Allen and Unwin, 1940); Louis Brownlow, 'The President and the Presidency' (Chicago University of Chicago Press' 1947); Edward S. Corwin, 'The President Office and Powers', 1787—1948 (3rd. ed., New York: New York University Press, 1948): Sidney Hyman, 'The American President,' (New York: Harper, 1954); Robert S. Rankin and others, 'The Presidency in Transition; Journal of Politics, XI (1949), 5-256; George A. Graham, 'Presidency and the Executive Office of the President', ibid, XII (1950), 599.

தலைவர். இவர் ஆயுதப் படைகளின் முதற் பெருந் தலைவர் ; சட்ட ஆக்கத்தில் இவர் செல்வாக்கு மிக்கவர் ; வெளிநிகழ்வுகளையும் நிதிக் கொள்கையையும் இவர் இயக்குகின்றார் ; கூட்டரசு நீதிமன்றத்தை இவர் செனெட் சபையின் இசைவுடனும் அறிவுரையுடனும் அமர்த்துகிறார் ; நியமனம் செய்கிறார் ; அரசியல் கட்சியின் உண்மையான தலைவரும் பெயரளவுத் தலைவரும் இவரேயாவார் ; இவர் அரசாங்கத்தின் ஆட்பேராவார்.

ஆட்சிமுறையினைச் செயற்படுத்துகிற தலைவர் இவர். சி. பெரி பாட்டர்சன் (C. Perry Patterson) எழுதிய பின்வரும் பக்கத்தில் இவரது கடமைகள் பாராட்டிற்குரிய முறையில் சுருக்கிக் கூறப்பட்டுள்ளன.

'...... அதிபரின் ஆட்சி அதிகாரங்களை இரு பெரு வகைகளாகப் பிரிக்கலாம் : (1) அலுவல் அல்லது அலுவல் சாரா வட்டாரங்களிலிருந்து எவ்வளவு அறிவுரையை இவர் ஏற்றார் என்பதையும் மேற்கொண்டார் என்பதையும் கருதாது ஆட்சி இயல் கொள்கையின் உறுதிப்பாட்டிற்கான முழுப் பொறுப்பேற்றல் ; (2) இக் கொள்கையைச் செயற்படுத்துவதற்குப் போதுமான வழிகளைப் பின்பற்றல் ; (அ) இவரது ஆட்சி உதவியாளர்களைத் தெரிவு செய்தலில் வரையறையற்ற அதிகாரம் ; (ஆ) நிருவாக உதவியாளர்களை நீக்கும் முழுமையான அதிகாரமும்' கமிஷன் (பொறுப்பாண்மைக் குழு), கழக உறுப்பினர்மீதான சிறிதளவு குறைந்த கட்டுப்பாடு ; (இ) செலவினங்கள்மீதான சிறிதளவின் மேம்பட்ட கட்டுப்பாடு ; (ஈ) சட்டமியற்றற் கொள்கையை இவர் அடுத்தடுத்துக் கொணருபவர் என்று சொல்லாவிட்டாலும், ஆட்சி இயல் அடிப்படையாகக் காங்கிரசின் சட்ட ஆக்கக் கொள்கையை விளக்குதல் ; (உ) ஆட்சி இயல் இயக்க அதிகாரம் ; (ஊ) ஆட்சிச் செயற்பாட்டைச் செயற்படுத்தத் தேவையானால் நீதிமன்றங்களைப் பயன்படுத்துதல் ; (எ) கூட்டரசு நீதிபதிகளின் தெரிவு வழியாக ஆட்சி இயல் கொள்கையின் அரசியலமைப்புச் சார்புடைமைக்கு ஆதரவாகப் பரிவுடைய மனப்போக்கு ; (ஏ) ஆட்சி இயல் செயற்பாட்டின் மீதான வழக்கில் இவரது பதிலாள் உண்மை காண்பதில் முழுமையான அறுதிமுடிவு ; இறுதியாக, (ஐ) காங்கிரசையும் நீதிமன்றத்தையும் இயல்பான விளைவாட்சிக்கு உட்படுத்தப் பொதுத் தேர்தலின் மூலம் மக்களின் கருத்திசைவை நாடுதல்.'[5]

கடந்த அரைநூற்றாண்டின் இணைப்புணர்வுகள் முழு வலிமையோடு வெள்ளை மாளிகைமீது சென்றடைந்தன. வில்லியம் மெக்கின்லிக்கும் (William Mckinley) டுவைட் ஐசன் ஹோவருக்கும்

[5] C. Perry Patterson, 'The President as Chief Administrator, Journal of Politics, XI (1949), 218, at 235.

(Dwight Eisenhower) இடையேயான இடைக்காலத்தில் இப் பதவித் தன்மையை இவைகள் மாற்றியமைத்தன. 1921ஆம் ஆண்டில் பட்ஜெட், கணக்கு வைப்புச் சட்டம், 1937ஆம் ஆண்டின் ஆட்சி இயல் மேலாண்மையற்றிய அதிபரின் கமிட்டி அறிக்கை ஆகிய இரண்டும் மாற்றத்தின் இருபெரும் அடையாளச் சின்னங்களாயின. அதிபரின் நேர்முக, சொந்தப் பொறுப்புகளை நிறைவேற்ற உதவியளிப்பதில் இவை ஒவ்வொன்றும் வல்லமையுடையதாக இருந்தது.

1937ஆம் ஆண்டின் ஆட்சி இயல் மேலாண்மைபற்றிய அதிபர் கமிட்டியால் அதிபர் பதவியின் சீரமைப்பிற்கான பொதுக் கருத்து நெறி வரையப்பெற்றது. ஆற்றல், இயக்கம், ஆட்சி இயல் மேலாண்மையின் மையமாகப் பயனுடைய, பொறுப்புள்ள ஒரு தலைமை நிருவாகியை ஏற்படுத்துவதும், தலைமை நிருவாகியின் இயக்கத்தின் கீழுள்ள தகுதி பெற்ற ஒரு பணியாளரிடம் எல்லாச் செயல்களையும் முறையாக ஒருங்கமைப்பதும்' தக்க மேலாண்மை சார்ந்த சிப்பந்தி நிறுவனங்களை ஏற்படுத்துவதில் இவருக்கு உதவுவதும் இவைகளின் நோக்கமாகும்.[6] அதிபருக்கு உதவி தேவையென கமிட்டி கூறியது. கமிட்டியின் அறிக்கையை ஃபிராங்லின் ரூஸ்வெல்ட் (Franklin Roosevelt) காங்கிரசிற்கு அனுப்பித் தம் செய்தியில் இக் கருத்திற்கு ஒப்புதல் தெரிவித்தார். 1949ஆம் ஆண்டின் அரசாங்க நிருவாகப் பிரிவின் அமைப்புப்பற்றிய ஹூவர் (Hoover) கமிஷனும் பயனுடைய தலைமை நிருவாகிபற்றிய இதே கருத்தை உட்கொண்டிருந்தது. நிருவாகத் துறையின் எல்லாப் பிரிவுகளையும் பொருத்தமாக்கும் கடினமான சுமையும், ஒருமையான திட்டத்தை நிறைவேற்ற வேண்டி இவைகளை ஒன்றாக இணைத்தலும் அதிபரைச் சார்ந்தனவென இவ்வறிக்கை குறிப்பிட்டது.[7]

அதிபர்கள் பெற்ற உதவி வழக்கமாகக் குறைவானதே. 1857ஆம் ஆண்டு வரை ஓர் இளம் உறவினரை அதிபர் தம் சொந்தச் செயலாளராக வேலைக்கமர்த்திக்கொண்டார். ஏனெனில், நிலத் தனி

[6] 'The President's Committee on Administrative Management,' 'Report with Special Studies' (Washington : Government Printing Office, 1937), P. 3.

[7] *அதிபரின் பொறுப்பு எப்பொழுதுமே மிகையாக இருந்திருக்கிறது. இந்த ஆசிரியரின் நூல்களில் வரலாற்று எடுத்துக்காட்டுகள் குறிப்பிடப்பட்டிருக்கின்றன. தற்கால நிலையை மற்ற ஆசிரியர்கள் விளக்குகின்றனர்.* C. Dwight Waldo and William Pincus, 'The Statutory Obligations of the President: Executive Necessity and Administrative Burden', Public Administration Review, VI (1946), 339. *சட்டத்தால் அதிபரிடம் நிலைபெற்றிருக்கும் எந்த அதிகாரத்தையும் இவர் துறைத் தலைவருக்கோ நிறுவனத்திற்கோ அளிக்க 1950-ல் காங்கிரஸ் வழி செய்து இவரின் சுமையைக் குறைத்தது:* 64 State. 419 (August 8, 1950) Cf. Glendon A. Schubert, Jr., 'The Presidential Subdelegation Act fo 1950,' Journal of Politics, XIII (1951), 647.

யுரிமைச் சான்றிதழில் கையெழுத்திடமட்டுமே ஓர் எழுத்தரைக் காங்கிரசு அதிபருக்கு வழங்கியது. தனிச் செயலாளர், வெள்ளை மாளிகையை மேற்பார்வை செய்பவர், தகவலாளர் போன்றோருக்காக 1857-ல் நிதி ஒதுக்கப்பட்டது. இன்னும் அதிகமான எழுத்தர்களைத் தவிர, 1928ஆம் ஆண்டுவரை அதிபர் அலுவலகத்தின் உண்மையான நிலை அதுவேயாகும். 1928-ல் செயலாளர்களின் எண்ணிக்கை மூன்றாக உயர்த்தப்பட்டது.

ஆட்சி இயல் மேலாண்மைபற்றிய அதிபர் கமிட்டியின் மேவுரைக்கொப்ப அதிபரின் அலுவலகம் 1939-ல் புதுப்பிக்கப்பெற்றது. 1954-ல் வெள்ளை மாளிகை அலுவலக உண்மைத் தலைவராகிய அதிபரின் உதவியாளர் (ஷெர்மன் ஆடம்ஸ்) ; அதிபரின் செயலாளரும் சொந்தச் செயலாளரும் ; சட்ட அறிவுரை கூறுபவர் ; பொருளாதார அறிவுரையாளர் ; பல ‘சிறப்பு உதவியாளர்’; அதிகாரம் பெற்ற ஆறு ஆட்சி உதவியாளர்கள் ; நிருவாக அலுவலர் ; ஆயுதப் படைகளிலிருந்து மூன்று களத்துணைவர்கள் போன்றோர் இதில் இருந்தனர். இவர்களின் கடமைகளின் வகுப்பீடு ஓரளவு அவ்வப்போது மாறினாலும், இவை ஒரு பொதுவான பாணியைப் பின்பற்றி யிருக்கின்றன. அதிபரின் சந்திப்புத் திட்டப் பொறுப்பை ஒரு செயலாளர் ஏற்கிறார் ; அதிபரை முதன்முறையாக யார், எப்பொழுது பார்க்கக்கூடும் என்னும் நுட்பமான பணியை இவர் முடிவு செய்யவேண்டும் ; இயன்றவரை இவர் அதிபரின் நேரத்தைப் பாதுகாக்கவேண்டும். மற்றொரு செயலாளர் அல்லது உதவியாளர் செய்தித்தாள்களுடன் தொடர்புகொள்ளும் பொறுப்பை முதன்மையாகப் பெறுகிறார். காங்கிரசுடன் தொடர்பு கொள்வதில் மூன்றாமவர் அதிபருக்கு உதவுகிறார். பெரும்பாலும் அரசியல் இயல்புடைய பலவகையான பணியீட்டில் சிறப்பு உதவியாளர்கள் ஈடுபடுகின்றனர்.

ஆட்சி உதவியாளர்கள் தம் சொந்தத் திறமை, விருப்பு ஒட்டிய வழிகளில் சிறப்பாய்வு செய்ய முற்பட்டாலும், ஆறு ஆட்சி உதவியாளர்கள் எந்தப் பணியீட்டையும் ஏற்கும் நிலையில் அதிபரிடமிருக்கின்றனர். ஆட்சி மேலாண்மைபற்றிய அதிபர் கமிட்டி அறிக்கை இவர்களுடைய பணியின் பொதுத் தன்மையை வரைந்துகொடுத்துள்ளது.

‘இவ் வுதவியாளர்கள், தம் சொந்தப் பொறுப்பில் முடிவுகளைச் செய்ய அல்லது கட்டளையிட அதிகாரம் பெற்றிருக்கவில்லை. அதிபருக்கும் துறைத் தலைவர்களுக்குமிடையே இவர்கள் குறுக்கிடமாட்டார்கள். எந்தப் பொருளிலும் இவர்கள் உதவி அதிபர்களாகார். அரசாங்க ஆட்சிப் பணியின் எந்தப் பகுதியையும் பாதிக்கும் ஒரு பொருளை அதிபரின் செயற்பாட்டிற்களிக்கப்படுகிறபொழுது, பொறுப்புடை முடிவுகளைச் செய்வதில் அதிபருக்கு வழிகாட்டும் வகையில்

நிருவாகத் துறைகள் எவையும், பெற்றிருக்கும் பொருத்தமான எல்லாத் தகவலையும் தாமதமின்றி உடனே பெறுவதில் இவருக்கு உதவுவது இவர்களின் கடமையாக இருக்கும்: பின் முடிவுகள் செய்யப்படுகின்றபொழுது, பாதிக்கப்பெற்ற ஒவ்வோர் ஆட்சித் துறைக்கும் நிறுவனத்திற்கும் உடனுக்குடன் தகவல் கொடுப்பதைக் கவனிப்பதில் இவருக்கு உதவவேண்டும். இவர்களின் பணிகளை அடக்கத்தோடு நிறைவேற்றும் திறமையின் நேர்வீதத்தில் அதிபருக்கு உதவுவதில் இவர்களுடைய பயனுடைமை இருக்குமென்றும் நாம் நினைக்கிறோம். இவர்கள் பின்னணியில் இருப்பர்; இவர்கள் கட்டளையிடுவதில்லை; முடிவுகள் செய்வதில்லை; அறிக்கைகள் வெளியிடுவதில்லை. இத்தகைய நிலைகளுக்கானவர்களை அதிபர் அரசாங்கத்திற்குள்ளிருந்தும் வெளியிலிருந்தும் கவனமாகத் தெரிவுசெய்ய வேண்டும். தம் சொந்த முறையில் அதிகாரத்தைச் செயற்படுத்த முயலாத மனப்பான்மையையும் குணத்தையும் பெற்றிருப்பவர்களாகவும், அதிபரின் சொந்த நம்பிக்கைக்குட்பட்டவர்களாகவும் இவர்கள் இருக்கவேண்டும்; உயர்ந்த திறமையையும், பெருவலிமையையும், பெயர் மறைவு நிலையில் விருப்பையும் இவர்கள் பெற்றிருக்கவேண்டும். அதிபரிடம் நேராக அணுகும் வகையில் வெள்ளை மாளிகையிலேயே இவர்கள் அமர்த்தப்படவேண்டும்.'[8]

இவ்வுரைப் பகுதி சிப்பந்தி அலுவலகத்தின் சரிநுட்பமான பொருளில் பாராட்டற்குரிய விளக்கமாகும். இவ்வுதவியாளர்களின் பணியீடு ஆட்சி இயலைவிட அரசியலைச் சார்ந்ததாக இருந்தாலும், ஆறு பெயர் மறைவான உதவியாளர்கள் சிப்பந்திப் பணியாட்களாகப் பணியாற்றினர். அதிபருக்கு உதவி தேவையானபொழுது இவர்களின் உதவி கிடைத்தது.

செயலக ஊழியர்களும் கீழ்ப்படிநிலை ஊழியர்களும் நிருவாக அலுவலர் பொறுப்பில் இருக்கின்றனர். ஆட்சிக்கு ஆட்சி இவர் வழக்கமாகப் பதவியிலிருக்கிறார். சட்ட அறிவுரையாளரின் கடமைகளும் சமூகச் செயலாளரின் பணிகளும் தெரிந்தவைகளே. ஆயுதப் படைகள்பற்றியவைகளில் அதிபருக்கு உதவி தேவையாகிறது. இதற்காகவே படை, விமானப் படை, கப்பற் படை போன்றவைகளிலிருந்து உயர்தரமான அலுவலர்கள் வெள்ளை மாளிகைக்குக் களத்துணைவர்களாக அளிக்கப்படுகிறார்கள். படை அமைப்புகளிலிருந்து தற்காலிகமாகப் பெறப்படுகின்ற இவர்கள் அதிபரின் சொந்தமான அறிவுரையாளர்கள். சில ஆண்டுகள் ஃபிராங்லின் ரூஸ்வெல்ட், வில்லியம் டி. லீஹையைச் (William D. Leahy) சார்ந்

[8] 'President's Committee on Administrative Management, Report with Special Studies,' p. 5.

திருந்தார். அதிபரின் சிவில், படைத் துணைவர்களுக்குக் கட்டளைப் பணி இல்லை அதிபரின் சொந்த உதவியாளர்களாக இவர்கள் வெள்ளை மாளிகையில் சேர்க்கப்பட்டிருக்கின்றனர்.

இதனுடன், அரசாங்கத்தின் முதன்மையான மூன்று மேலாண்மை அங்கங்களின் நிறுவன உதவியையும் அதிபர் பெறுகிறார். இவை திட்டமிடல், ஆண்டு வரவுசெலவுக் கணக்குத் தயாரித்தல், பணியாட்கள். ஃபிராங்லின் டி. ரூஸ்வெல்ட்டிற்குப் பத்தாண்டாக அறிவுரை தந்த திட்டமிடும் முதன்மையான நிறுவனமாக தேசீய வளங்களின் திட்டமிடற்கான கழகம் இருந்துவந்தது. தேசியப் பாதுகாப்புக் கவுன்சில் 1954-ல் பெரிய திட்டமிடும் நிறுவனமாக இருந்தது. இது 1947-ல் ஏற்படுத்தப்பட்டது. இது பதவி முறைப்பட்ட நிறுவனம். இதன் தலைவர் அதிபர்; துணை அதிபர், அரசு, பாதுகாப்புத் துறைகளின் செயலாளர்கள், வெளி நடவடிக்கைகளுக்கான இயக்குநர், பாதுகாப்பு ஆயத்த அலுவலக இயக்குநர் போன்றோரும் இதில் அடங்குவர். மற்றச் சிறப்பான அலுவலர்கள் அழைப்பின்பேரில் கூடுகின்றனர். தேசியப் பாதுகாப்பைப் பாதிக்கின்றவைகளில் உள்நாட்டு, வெளிநாட்டு, படை சார்ந்த கொள்கைகளைப் பொறுத்தவரையில் அதிபருக்கு அறிவுரை வழங்குதல் இதனுடைய பணியாகும். மத்திய வேவுச்செய்தி நிறுவனம் இதற்குப் பொறுப்புடையது. நாட்டின் நலத்திற்கும் பாதுகாப்பிற்கும் பெருவிளைவுகளைக் கொண்டிருக்கிற அக்காலத்திய பிரச்சினைகள் கூட்டாய்விற்காக இந் நிறுவனத்திற்கு வருகின்றன.

1943-ல் தேசீய வளங்களின் திட்டக் கழகத்திற்குக் காங்கிரசு நிதி ஒதுக்க மறுத்தது இருப்பினும், 1946-ல் பொருளாதார ஆலோசனைக் கவுன்சிலை காங்கிரசு ஏற்படுத்தியது. பொருளாதாரப் போக்குகளைப் 'பகுத்தாய்தல், நிலைபெறச் செய்யும் நடவடிக்கைகளில் அதிபருக்கு அறிவுரை அளித்தல், அதிபர் காங்கிரசிற்கு அனுப்பும் அரையாண்டு அறிக்கைக்கானவைகளைத் திரட்டி அளித்தல் போன்றவை இதன் பணியாகும்.[9] 1953-ல் இக் கவுன்சில் தலைவர் அதிபரின் பொருளாதார ஆலோசகரானார்.

பட்ஜெட் செயலகம் நிதி, கொள்கை பற்றியவைகளில்மட்டுமன்றி ஆட்சி அமைப்பின் எல்லாக் கூறுகள்பற்றியும் செயற்பாடுபற்றியும் அதிபருக்கு ஆலோசனை கூறுகிறது. இதன் மேலாண்மை, அமைப்பு அலுவலகம் அரசாங்க நடவடிக்கைகளின் மேம்பாட்டிற்கான செயற்

[9] Edwin G. Nourse, 'Economics in the Public Service' (New York: Harcourt, Brace, 1953); Roy Blough, 'The Role of the Economist in Federal Policy Making', University of Illinois Bulletin, Vol. 51, No. 28, (1953).

பாட்டுக் கேந்திரமாகவும் இருந்துவருகிறது.[10] 1946-ல் டோன் கே. பிரைஸ் (Don K. Price) என்பவர் ஒரு சிறிய கொள்கைச் சிப்பந்தியை அதிபருக்கு எடுத்துரைத்தார்; இது பெரிய பொருள்கள்பற்றி மட்டும் இவருக்கு அறிவுரை கொடுப்பதோடு கொள்கைச் செயற்பாட்டில் கேபினெட் மட்டக் கமிட்டியின் செயலுக்கும் வசதியளிக்கும்.[11] பட்ஜெட் செயலகத்தின் இப் பணியை ஆர்தர் மாஸ் (Arthur Mass) என்பவர் திறனய்ந்து 1953-ல் இதே முடிவிற்கு வந்தார்.[12]

கொள்கைபற்றியவைகளில் ஆலோசனை கூறுவதற்கும், நிதி இயல்பைப் பிரதானமாகக் கொள்ளாத ஆட்சி இயல்பற்றியவைகளின் மீது கட்டுப்பாடு செலுத்துவதற்கும் பட்ஜெட் அலுவலகம் உகந்த நிறுவனமா இல்லையாவென்பது சர்ச்சைக்குரிய பிரச்சினையாகும். வாத அடிப்படை வாஷிங்டனில் கடுமையாகவில்லை. ஆனல், நியூயார்க் மாநகரில் இது இடர் உண்டாக்கி யிருக்கிறது. மேலாண்மை மதிப்பீடுபற்றிய மேயர் கமிட்டியின் 1954ஆம் ஆண்டு அறிக்கையின் பின்வரும் பகுதி இப் பிரச்சினையைக் கூறுகிறது:

'இப்பொழுது செயற்படும் நமது மாநகர் பட்ஜட் முறையின்கீழ், தொழில் சார்ந்த சிப்பந்தித் துறைகளின் உயர் மேலாண்மையின் முடிவிற்குப் பெருமளவு பட்ஜெட் ஆய்வாளர், பட்ஜெட் செயலகத்தின் முடிவு, பெரும்பாலும் செயல் முறையளவில் பதிலாக வைக்கப் படுகிறது. பண ஒதுக்கீடுகளில் முதன்மையான இனங்களிலிருந்து பட்ஜெட் கட்டுப்பாடு விலகிச் செல்வதும், காலி இடங்களை நிரப்புவதில் பட்ஜெட் கட்டுப்படுத்துவதும், ஒப்பந்தங்களைப் பட்ஜெட் மறு ஆய்வு செய்வதும் இதற்குக் காரணமாகும்.

எந்த அலுவலகத்திலும் பட்ஜெட் இயக்குநரின் திட்டவட்டமான ஒப்புதலின்றி ஒருவரும் அமர்த்தப்படுவதில்லை. பொதுக் கொள்கையாக ஒவ்வொரு பதவிக்கும் கீழ்ப் படிநிலையிலேயே ஆள் அமர்த்தப்படுகிருர். வேலைப் பகுப்பு, மேற்பார்வை, ஆய்வுகள் வழங்குவதைத் தவிர, பணியாள் தொகுதியின் ஆட்சிக்கான பெரிய அதிகாரத்திற்குமான துறைப்பொறுப்புகளின் பேரளவை பட்ஜெட் செயலகத்திற்கு மாற்றும் வகையில் பட்ஜெட் கட்டுப்பாடுகள் இயக்கப் பெறுகின்றன.

[10] *பட்ஜெட் செயலகத்தின் பணிகள் மேலே விரிவாக ஆராயப்படுகின்றன. 1939-க்குப் பிறகு இதன் விரிவடைந்த பங்குபற்றிய பின்வரும் நூலைப் பார்க்கவும்:* Norman M. Pearson, "The Budget Bureau: from Routine Operations to General Staff, 'Public Administration Review', III (1943), 162.

[11] Don K. Price, 'Staffing the Presidency', American Political Science Review, XL (1946), 1154.

[12] Arthur Mass, 'In Accord with the Program of the President" In C. J. Friedrich and J. K. Galbraith. eds., Public Policy, 1953, P. 77.

இறுதியாக, செயற்பட்டுவரும் நம் பட்ஜெட் முறை, வேறொருவரைச் சேர்ந்த பேரளவுக் கொள்கை முடிவுகளை பட்ஜெட் இயக்குநரிடம் சுமத்துகிறது. துறை சார்ந்த நுட்பமான பிரச்சினைகளானல், கமிஷனர்களைச் சேரும்; இவை கொள்கை சார்ந்தவைகளாயின், மேயரையும் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட அலுவலர்களையும் சேரும்.[13]

கடந்த இருபதாண்டில், முதலில் கட்சிச் சார்புடைய நியமனங்களுக்கெதிராக ஒரு பாதுகாப்பாக உருவாகிய அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சிவில் சேவைக் கமிஷன், திட்டமிடல், தரம்வகுத்தல், ஆக்கப் பணியாள் சேவைக்கானதை எளிதாக்கும் நிறுவனமாதல்போன்ற தன்மதிப்பு நிலையை நோக்கிச் சென்றது. இதன் தலைவரை கேபினெட் கூட்டங்களில் கலந்துகொண்டு பணியாட்கள்பற்றியவைகளில் ஆலோசனை அளிக்க ஐஸன்ஹோவர் வழி செய்தார். மேலும், சிவில்சேவை முறைக்கு வெளியே உள்ள உயர்பதவிகளுக்கு ஆட்களைச் சிபாரிசு செய்து உதவுமாறும் கேட்டுக்கொண்டு கமிஷனின் பங்கை வலியுறுத்தினர்.

ஆகவே, வெள்ளை மாளிகையில் உள்ள இவருடைய உடனடியான உதவியாளர்களோடு, திட்டமிடல் (குறுகிய பொருளில்), பட்ஜெட், பணியாள் தொகுதி போன்ற மூன்று பெரிய மேலாண்மைத் துறைகளில் அதிபர் நிறுவன ஆதரவு பெற்றிருக்கிறார். இந் நிறுவனங்கள் ஒவ்வொன்றின் தலைவர்களும் இவரால் தெரிவுசெய்யப் பெற்றவர்கள்; அதிபருக்கு நேர்முகப் பொறுப்புடையவர்கள். இவைகளின் அமைப்பும் செயலும் இனி வரும் அதிகாரங்களில் விரிவாக விவாதிக்கப்படுகின்றன.

கொள்கையை உறுதிப்படுத்துவதிலும் ஆட்சி இயல் மேலாண்மையிலும் ஐயத்திற்கிடமற்ற தலைமையைப் பெற வசதியளிக்க அதிபர்களுக்கு இன்னும் போதிய அலுவல் சார்ந்த உதவி கிட்டவில்லை. அரசாங்கத்திற்குள் அல்லது வெளியே இருக்கும் நம்பகமான ஆலோசகர்கள்மீதும் இவர்களுடைய உடனடியான ஆயத்தின் மீதும் இவர்கள் சார்ந்திருக்கின்றனர். ∴பிராங்லின் டி. ரூஸ்வெல்ட், ஹாரி ஹோப்கின்ஸ் (Harry Hopkins) மீதும் நீதிபதி சாமுவல் ஐ. ரோசென்மன் (Sumuel I. Rosenman) என்பார் மீதும் பெரிதும் சார்ந்திருந்தார். முன்னவரைப் பரவலாகப் பலவகையான மிக நுட்பமான பணியீடுகளுக்காகவும், பின்னவரைக் குறிப்பாக அரசு அறிக்கை தயாரிப்பதற்காகவும் இவர் சார்ந்திருந்தார்.[14] நல்ல

[13] Mayor's Committee on Management Survey, 'Modern Management for the City of New York', (2 Vols. 1954), 1, 7—8; இவ்வாய்வுகளைச் சிறுபான்மையினர் மறுத்தனர்; 1, 264-265.

[14] Robert E. Sherwood, 'Roosevelt and Hopkins' (New York: Harper, 1948).

வேலையாக, துறை நடவடிக்கைகளை அதிபர் நேர்முகமாகத் தாமாகவே இயக்கத் தேவை இல்லை அல்லது எல்லாக் கொள்கைகளையும் செயல்களையும் இவர் விளக்கம் செய்யத் தேவை இல்லை. மற்றெல்லா நிருவாகிகளைப்போல் இவர் தம் மட்டத்தில்மட்டும் செயற்படல்வேண்டும். ஆட்சி இயலின் பல பாகங்களின் பற்றுறுதியை இவரால் பெறமுடியவில்லை யென்றால், உண்மையில் அவருடைய கடமையைச் செய்யமுடியாது போய்விடலாம்.

ஆகையால், கூட்டு அரசாங்கத்தில் ஒற்றுமை, பொறுப்பிற்கான தேட்டம், அதிபருக்குச் சொந்த, நிறுவன உதவியைக் கொடுத்து, நிருவாக அதிகாரத்தை இயன்றவரை நடைமுறையில் செயற்படுத்த வசதி செய்வதை நோக்கிச் செல்கிறது. ஹூவர் கமிஷன் ஒரு சிப்பந்திச் செயலாளரைச் சிபாரிசு செய்து இத் திட்டத்தை ஒரு படி முன்கொண்டு சென்றது. அதிபரின் பல்வேறு துணைவர்களுக்கும் கேபினெட் கமிட்டிகளுக்கும் ஒதுக்கிக் கொடுக்கப்பெற்ற நடப்புப் பிரச்சினைகளின் நிலைபற்றி அதிபருக்குத் தகவல் கொடுப்பது இவரது கடமையாகும். சுருங்கக் கூறின், இணைப்பாளர்களை இணைத்தல் இவர் கடமையாகும்.

சிறிதுசிறிதாகக் கட்டிய இவ்வமைப்புக் கட்டுமானத் தொகுதி எங்கு போய் நிற்கும் என்று மார்ஷல் டிமோக் (Marshall Dimock) என்பாரைக் கேட்கத் தூண்டியது. பெரிய பல்கூட்டான சிப்பந்தித் தொகுதியின் எலலைப் பகுதிகளுக்குள் அதிபர் திக்குமுக்காடத் தண்டிக்கப்பட்டுள்ளாரா? இச் சிப்பந்தித் தொகுதியின் உதவியின்றி இவர் செயலற்றுப் போய்விடுவாரா? கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் வேலையை எந்த ஒரு நிருவாகியின் பொறுப்பின் கீழும் கொண்டுவர இயலாதவாறு இதன் வேலை இப்பொழுது மிகப் பெரியதாக மாறியுள்ளது. பிரிட்டிஷ் கேபினெட்டில் காணப்படுவதைப் போன்ற சிலவகைக் கூட்டுப் பொறுப்பு, அல்லது பெருந்தொழில் தொகுதிகளைத் தன்னாட்சிக் கூட்டு நிறுவனங்களாகச் சிறிது புரட்சிகரமாகத் துண்டாடலாம்; அல்லது அரசுகளுக்குப் பணிகள் மாற்றப்படுவது இடர்தணிவின் தோற்ற நிலையாக இருக்கவேண்டுமென்ற இரண்டகநிலை சிலரை இந்த முடிவிற்குக் கொண்டு சென்றது.

டிமோக் உட்பட மற்றவர்களும் இவ் வொற்றுமைக் கோட்பாட்டை ஆதரிக்கின்றனர். ஆனால், அதிபரின் பதவியைச் சுற்றி இந்த ஒற்றுமையைப் பெற முயல்வது தவறான பாதையில் செல்வதாகுமெனச் சிலர் கருதுகின்றனர். ஓர் அதிபர் பெறக்கூடிய எல்லாச் சிப்பந்தி உதவியையும் பெற்றுக் கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் மிக விரிவான திட்டத்தைச் செயற்படுத்த நம்பமுடியாது. மேலும், பிரச்சினையைத் தீர்க்க நல்ல வழி இருக்கிறதென்றும் சிலர்

கருதினர். இயக்கும் துணைத்தலைவர் பதவியை ஏற்படுத்திப் 'பெரிய தொழில் மாதிரியைப் பின்பற்றலாமென்பதை டிமோக் எடுத்துக் கூறினார். இதனால் பெரிய கொள்கைச் செயல் முறையை அதிபர் சுயேச்சையாக நடத்த விடப்படுகிறது. கேபினெட் அமைச்சரவையை ஓர் இணைப்புச் சாதனமாகப் பயன்படுத்தவும் இவர் கூறினார். கேபினெட் உட்குழுவின் வழியாக மிக விரிவான பயன்பாட்டையும் இவர் எடுத்துக்கூறினார்.[15] தேசியப் பாதுகாப்புக் கவுன்சில், அதிபர் தலைமை தாங்கும் ஒரு கேபினெட் கமிட்டியேயாகும். 'அரசாங்கத்தில் நிருவாகப் பிரிவின் பணியை இணைப்பதற்காக அதிபரோடு கூட்டுப் பொறுப்பை மெய்யாகப் பகிர்ந்துகொள்ளும் உயர் அரசியல் தலைவர்களைக்கொண்ட ஒரு கேபினெட் நிறுவனத்தை' மற்றவர்கள் எடுத்துக்கூறினர்.[16]

அதிபரை உண்மையிலேயே அதிபராக இயலச் செய்வதெப்படி என்பது தீர்க்கப்பெறாத பிரச்சினையாக இருக்கிறது.[17] எந்தத் தீர்வும் அதிபரின் இப்போதைய தேவைகளைச் சமாளிக்கவேண்டியிருக்கும். இதனால், வழிகள் நிகழ்வதற்கு நிகழ்வு மாறும். 'பொறுப்புடைய தலைமை நிருவாகியாகவும், ஆற்றல், இயக்கம், ஆட்சி மேலாண்மை' போன்றவைகளின் கேந்திரமாகவும் இயங்க இயலாமையை அதிபர்கள் இன்னும் ஏற்றுக்கொள்ளவில்லை. நிருவாக உதவித் தலைவரை ஏற்படுத்தித் தம் கட்டுப்பாட்டை இழந்து இன்னலுக்குள்ளாக எந்த அதிபரும் விரும்பவில்லை. அதிபருக்கும் துறைத்தலைவர்களுக்குமிடையே எந்த அதிகாரமும் குறுக்கிடுவதைத் துறைத்தலைவர்கள் முழுமையாக எதிர்க்கலாம். மேலும், வரலாற்றில் கேபினெட் வலியற்ற இணைப்புக் கருவியாக இருந்துவந்துள்ளது; அவ்வப்போது கேபினெட் உறுப்பினர்கள் தலைமை நிருவாகிக்குப் போட்டியாக இருந்திருக்கிறார்கள். கேபினெட்டை இதைவிட நல்ல முறையில் பயன்படுத்த முடியாதென்பதாகாது. ட்ரூமென், ஐசன்ஹோவர் (Truman and Eisenhowver) போன்ற அதிபர்கள் காலத்திய சான்றுகள் இப்போக்கில் இருப்பதைக் குறிப்பிடுகின்றன. உயர்மேலாண்மை அமைப்பின் தீர்வுகாணா ஒரு பெரிய பிரச்சினை இங்கு இருக்கிறது.

[15] Marshall E. Dimock, 'The Objectives of Governmental Organization,' Public Administration Review, XI (1951), 233.

[16] Charles Mckinley, 'Federal Administrative Pathology and Separation of Powers', Public Administration Review, XI, 17.

[17] போர்க்கால அனுபவம்பற்றிய ஒரு கூற்றிற்குப் பின்வரும் நூலைப் பார்க்கவும் : Herman Miles Somers, 'Presidential Agency: OWMR,' The Office of War Mobilization and Reconversion', (Cambridge Harvard University Press, 1950)

5. கவர்னர்களும் நகரசபை நிருவாகிகளும்

தேசிய நிருவாகிகளின் பெரிய அரங்கைக் காட்டிலும் நகர சபைகளிலும் அரசுகளிலும் நிருவாக அதிகாரத்தைக் குறைக்க முற்படும் பகுப்புச் சக்திகள் இப்பொழுது குறைவாக இருக்கின்றன. ஆனால், இவைகள் வன்மையாக இருந்துள்ளன; இன்னும் வலிமையாக இருந்துவருகின்றன. எவ்வாருயினும், கடந்த நூற்றுண்டின் மக்களாட்சிச் செயலூக்கத்தால் அரசுகள் மிக ஆழமாகப் பாதிக்கப்பட்டன. முதல் உலகப் போருக்குப் பின் சில ஆண்டுகள்வரை அரசுகளில் நிருவாக அதிகாரம் வலிமையற்றிருந்தது.

1917ஆம் ஆண்டில் இலினுய்சில் கவர்னர் ஃபிராங் ஓ. லொவ்டன் (Frank O. Lowden) என்பாரைத் தலைவராகக் கொண்ட அரசுச் சீரமைப்பு இயக்கம், கவர்னருடைய அலுவலகத்தில் ஆட்சி அதிகாரத்தைத் திரட்டுவதற்குப் பெரும் பணியாற்றியுள்ளது; சிறிய சுயேச்சையான நிறுவனங்களின் மிகப் பெரும் எண்ணிக்கையின் பெரும் பகுதியைச் சில பெரிய துறைகளாக வலுப்படுத்தியது. இத் துறைகள் ஒவ்வொன்றின் இயக்குநரும் கவர்னருக்கு நேரிடையாகப் பொறுப்புடையவராஞர். கவர்னருக்குப் பொறுப்புடைய பட்ஜெட் அலுவலகங்களின் வழியாகச் செலவிடும் நிறுவனங்களின் மதிப்பீட்டுக் கட்டுப்பாட்டிலிருந்து மிகப் பெரிய நிருவாக வலிமை இவரை வந்தடைந்தது. இப் புது மாறுதலை உண்டுபண்ணுகின்ற முறையை மாநிலச் சட்ட மன்றங்கள் வன்மையாக எதிர்த்துப் போராடின. நியூயார்க் மாநிலத்தையும் இங்குக் குறிப்பிடலாம். இப்பொழுது எல்லா மாநிலங்களும் எதிர்க்கின்றன. மதிப்பீடுகளின் கட்டுப்பாடு 'நிதி இணைப்பு' என்று பொருள்படுவதோடுமட்டுமன்றி நிறுவனத் திட்டங்கள்மீதும் பேராற்றலாகவும் நிறுவனச் செயற்பாட்டு இணைப்பின்மீது வலிமையான கருவியாகவும் இருக்கிறது. வாங்கல், அச்சிடல், நிதிக் கணக்குப் பொறுப்புப்போன்ற பகுதிகளில் வலிமை பெற்ற துணைநிறுவனங்களின் வழியாகச் சிறிதளவு நிருவாகக் கட்டுப்பாட்டைப் பெறலாம்.[18]

கவர்னருக்குரிய அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்தும் அரசியல் வலிமையை அல்லது மனத்திடத்தை எல்லாக் கவர்னர்களும் பெற்றிருக்கவில்லை. பல அரசுகளில் சுயேச்சையாகத் தேர்ந்

[18] Leslie M. Lipson, 'The American Governor: from Figurehead to Leader (Chicago: University of The Chicago Press, 1939): Coleman B. Ransone, Jr., The Office of Governor in the South', (University of Alabama, 1951): George W. Spicer, 'Gubern torial Leadership in Virginia' Public Administration Review, I (1941), 44: Gladys M. Kammerer. 'The Governor as Chief Administration in Kentucky'. Journal of Politics, XVI (1954), 236.

தெடுக்கப்பட்ட அரசின் அலுவலர்கள் இன்னும் ஒரு சிறு எண்ணிக்கையினர் இருந்துவருகின்றனர். இவ்வலுவலர்கள்மீது கவர்னர்களுக்கு எத்தகைய ஆட்சி அதிகாரமும் இல்லை. கலிபோர்னியா, நியூயார்க் அரசுகளில் உள்ள கவர்னரிடம் அதிகார இணைப்பும் பயனுள்ள ஒற்றுமையைக் கொடுத்துள்ளது. மிச்சிகன் பெருஞ் சீரமைப்பைப் பெற்றிருக்கிறது: ஆனால், 1954-ல் இது தன் குறிக்கோளைப் பெறத் தவறிவிட்டது. இல்லினாய்ஸ் போதிய அமைப்பைப் பெற்றிருக்கிறது. இதை நாற்பது ஆண்டிற்குமேல் அட்லாய் ஸ்டீவென்சன் (Adlai Stevenson) பயன்படுத்தியது போல் இவருடைய முன்னோடிகள் இதைத் தவறாகவும் பயன்படுத்தினர்.

பெரிய அரசுகளின் கவர்னர்கள் பதவிகளை வளர்த்தனர். இவைகள் சிறிய அளவில் அதிபரின் நிருவாகப் பதவியை ஒத்திருந்தன. ஆனால், இவர்களுக்குத் தேவையான சிப்பந்தி உதவியை இவர்கள் பெறவில்லை. பல கவர்னர்கள் ஒன்று அல்லது இரண்டு அரசியல் செயலாளர்களையும் ஒரு சிறிய எழுத்தர் அலுவலகத்தையும் பெற்றிருந்தனர். முன்னுளைய கவர்னர்கள் கலிபோர்னியாவில் ஏர்ல் வாரனும் (Earl Warren) நியூயார்க்கில் தாமஸ் இ. டூவியும் (Thomas E. Dewey) நன்றாக அமைக்கப்பெற்ற சொந்தச் சிப்பந்தியைப் பெற்றிருந்தனர். கவர்னர் வாரனை எடுத்துக்காட்டாகக் கொண்டால், கவர்னரின் அமைப்பிற்கும் செயலுக்கும் பொறுப்புடைய ஒரு நிருவாகச் செயலாளரும், ஒரு சட்ட ஆக்கச் செயலாளரும், செய்தித்தாள் செயலாளரும், காரியங்களை விரைவாக்கவும், பதவிகளைக் கையாளவும் ஒரு சொந்தச் செயலாளரும் இருந்தனர்; கவர்னர்களால் நிரப்பப்பட வேண்டிய காலி இடங்கள்பற்றிய பதிவை வைத்திருக்கவும் இவைகளுக்குரிய கோப்புகளைப் பேணவும் ஒரு செயலாளர் இருந்தார்.

நிருவாக ஒற்றுமைக்கான தேட்டம் அரசுகளில் அல்லது வாஷிங்டனில் தொடங்கவில்லை; ஆனால், இது மாநகர்களுக்குள் தொடங்கியது. இங்கிலீஷ் பரோவின் (English borough) பெயரளவு மேயரோடு தொடங்கி, மாநகர் சாசனங்களை வரைந்தவர்கள் வாக்காளர்களுக்கு நேர்முகப் பொறுப்புடைய, கவுன்சிலிலிருந்து சுயேச்சையான வலிமை வாய்ந்த நகரவை அலுவலகத்தையும், இறுதியில் அரசியல் தலைமை ஆட்சி இயல் மேலாண்மை அதிகாரத்தோடு நிலைபெறவும் படிப்படியாக உருவாக்கினர். உள்நாட்டுப் போரின் பின்விளைவாகிய சில போக்குகளை போஸ்டன் (Boston) மாநகர் மேயராகிய (1823-28) ஜோசியா குவின்சி (Josiah Quincy) என்பார் முன் குறித்துக் காட்டினர்; 1870-ல் கவுன்சில் அரசாங்கத்தைப் பயன்படுத்திப் பார்த்துக் குறை-

கண்டனர். நாட்டின் எந்தப் பகுதிகளில் நகரவை அரசாங்கங்கள் ஒரு பிரச்சினைக்குரியவைகளாயினவோ அங்கெல்லாம் 1870-க்கும் 1900-க்கும் இடையில் மேயர் முறை செயற்பட்டுவந்தது. பத்தாண்டுக்கால (1905 15) மேயரின் வளர்ச்சிக் கமிஷன் திட்டத்தின் தற்காலிகச் செல்வாக்கை மறைத்தது; பிற்கால வளர்ச்சியாகக் கவுன்சில் மேலாளர் திட்டமும், 'வன்மையான மேயர்' திட்டமும் நகரவையின் உண்மையான நிருவாகியின் தேவையை மறுபடியும் வெளிப்படுத்தின.

தலைமை நிருவாகியிடம் ஆட்சி அதிகாரம் குவிந்திருந்தது; இவர்களின் அரசியல் தலைமைக்கான விருப்பை இழக்கச் செய்ய வில்லை. அதிபர்கள், கவர்னர்கள், மேயர்கள்போன்றோர் தம் பதவி களில் அரசியல், ஆட்சி இயல் பணிகளை இணைக்கின்றார்கள். உண்மையான அல்லது இதற்கு மாறான காரணங்களுக்கான ஆட்சி முடிவுகளை அரசியல் காரணங்கள் பாதிக்கலாம். இருப் பினும், நகர மேலாளர் அலுவலகத்தில் மற்றொரு வகையான நகரவை நிருவாகம் தோன்றியது. அரசியலையும் தேர்தலையும் கருத்தில் கொள்ளாதவர் இந் நிருவாகி; ஆனால், இவர் நல்ல மேலாண்மையைக் கருத்தில் கொண்டிருந்தார். நகரத் திட்டங்களை மேலாளர்கள் கருத்தில் கொண்டிருந்தனர். பொதுக் கட்டடப் பணிகள், சிறந்த போலிசும் தீயணைப்பும், நிதி போன்றவை களுக்கான திட்டங்களைக் கவுன்சில்களுக்கு எடுத்துக் கூறுவதில் இவர்கள் இடையறாது முயன்று வந்தனர். எனினும், விதி விலக் குகளாக இத்தகையவைகளைச் சார்ந்த அரசியல் போராட் டங்களிலிருந்து இவர்கள் திட்டமாக விலகியிருந்தனர். நகர மேலாளரின் செயல்கள் கண்டிப்பாகத் தொழில் சார்ந்தவைகளாக வும் அரசியல் தொடர்பற்றவைகளாகவுமிருந்தன.

நகரவை ஆட்சி இயலில் ஒற்றுமையை மேயர்களும் மேலாளர் களும் பெற்றனர். இவ்விரு வகைகளிலுமுள்ள வேறுபாடுகள் குறிப்பிடற்குரியன. மேயர்கள் தம்மை எதிர்த்துப் போட்டியிடு கின்றவர்களைவிட அதிகமான வாக்குகள் பெறமுடிவதால் இவர்கள் மேயர்களாக வருகிறார்கள். தொழில் அனுபவம், தொழில் நுட்பத் திறமை அடிப்படையில் மேலாளர்கள் தெரிவுசெய்யப்படுகின்றனர். மேயர்கள் எப்பொழுதுமே தலத்தில் வசிப்பவர்கள்; மேலாளர்கள் இப்படித் தலத்திலேயே வசிப்பவர்களாக இருக்கத் தேவையில்லை. மேயர்களின் பேராவல்கள் வழக்கமாக அரசியல் சார்ந்தவை. பின்னர் மாநிலச் சட்ட சபைக்கும், காங்கிரசிற்கும், கவர்னர் பதவிக்கும் தேர்ந்தெடுக்கப்படுவதில் தாமே வெற்றி பெறவேண்டு மென்று விரும்புகின்றனர். நல்ல ஆட்சித் திறமையை அடிப் படையில் பெரிய நகரங்களில் வழக்கமாகப் பதவி பெறவேண்டு

மென்பது மேலாளர்களின் பேராவலாகும். தேர்தலின்மூலம் மக்களின் கருத்திசைவை நாடுவதால் மேயர்களின் பேராவல் நிறைவேறுகிறது. ஆட்சி இயல் திறமைச் சான்றினுல் மேலாளர் களின் ஆவல் நிறைவேறுகிறது. ஒருவருக்கொருவர் அறிவுரையை ஒழுங்குபடுத்திக் கொண்டதும், ஒரு தலைமுறைக்கு முன்னரே இவர்கள் நகரவைக்குரிய பிரச்சினைகளை ஆராய்ந்ததும் ஓர் எதிர் பாராத நிகழ்ச்சியன்று.

அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் 1954-ல் 1,200 நகர மேலாளர்கள் பரவலாகச் சிதறி இருந்தனர். 5,00,000-க்குமேல் மக்கள் தொகை யுள்ள நகரங்களைத் தவிர, மற்ற நகரங்களில் இவர்கள் இருந்தனர். தலைமைக்கான போட்டியில் மேயரும் மேலாளரும் ஒருவரை யொருவர் எதிர்த்து நிற்கின்றனர். முந்து நிலையை இப்பொழுது மேயர் பெற்றிருக்கிருர்: ஆனுல், பெரிய நகரங்களைத் தவிர, போக்குகள் மேலாளருக்குச் சாதகமாகவுள்ளன.

மேயர்களோ, மேலாளர்களோ சொந்தமான உதவியைப் பெற்றிருக்கவில்லை. கவர்னர்களுக்குச் சிறப்பானதும் அதிபர்களுக்கு இன்றியமையாததுமான உதவியைச் சிறிய நகர்களில் உள்ள இவர்கள் தேவையெனக் கருதவில்லை. எனினும், நியூயார்க்கைப் போன்ற குறிப்பிடத்தக்க பெரிய மாநகர்களில் திட்டமிடலிலும், பட்ஜெட்டிலும், பணியாள் தொகுதி அலுவலகங்களிலும் கணிச மான எண்ணிக்கையில் சொந்த உதவியாளர்களையும் பெரு நிறுவன ஆதரவையும் மேயர்கள் பெற்றிருந்தனர். பெரிய மாநகர்களின் மேலாளருக்கு ஒன்று அல்லது இரண்டு உதவியாளர்களை மேலாளர் கள் பெற்றிருந்தனர் (உதவி மேலாளர்களில்லை). மற்றப்படி இவர்கள் துறைத் தலைவர்களோடும் பட்ஜெட் அலுவலர்களோடும் நேர்முகத் தொடர்பு கொள்வதைச் சார்ந்திருந்தனர்.

ஆகையால், அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் அதிபர் பதவியின் சீரமைப்பைத் தூண்டிய இதே ஆற்றல்கள் மாநிலங்களிலும் மாநகர்களிலும் நிருவாகப் பிரிவின் ஒற்றுமைக்கான வேட்பைப் படிப் படியாகப் பெற உதவின. குறிப்பிட்ட நிகழ்ச்சியில் உண்மையான ஒற்றுமையைப் பெறல் மேயர்கள், மேலாளர்கள், கவர்னர்கள், அதிபர்கள் போன்ருேர்களின் சொந்த ஆற்றலையும், விருப்பையும், இவர்கள் இருக்கின்ற நிலையின் தன்மையையும் சார்ந்திருக்கிறது.

ஓர் அதிபர் வழிகாட்ட வேண்டுமென்று அமெரிக்கர் எதிர் பார்க்கின்றனர் என்ற வில்சனின் குறிப்புரைக்குத் தேசிய அரங்கில் நிறையச் சான்று இருக்கிறது. மாநிலத்திலும் அரசாங்கத்தின் தலநிலையிலும் தேவையாக வளரும் சான்று இருக்கிறது.

6. ஒற்றுமை பெறற்கான வழிகள்

தனியார் சக்தியும் நிறுவன சக்தியும் எதிரெதிர்த் திசைகளில் இயங்குவதால் பொது ஆட்சித் துறையில் தக்க அளவு ஒற்றுமை அடைவதில்லை. சமநிலை இப்பொழுது ஒரு திசையிலும், பின்னர் மற்றொரு திசையிலும் நகர்கிறது. இயன்ற அளவு ஒற்றுமையை எந்த அளவிலும் பெற உயர் நிருவாகிகளின் செயலாட்சியில் இருக்கின்ற முதன்மையான வழிகளை இத் தறுவாயில் கண்டுணர்தல் பயனுடையதாகும்.[19] முதன்மையான நிறுவனப் பணிகளின் சாற்றுடன் இவை நெருங்கிய தொடர்புகொண்டுள்ளன. இம் முதன்மையான நிறுவனப் பணி பின்வரும் அதிகாரத்தின் கவனத்திற்கு உள்ளாகிறது. மற்றெல்லா முறையான செயல்வழிகளைப் பாதிக்கின்ற தலைப்போடு நாம் தொடங்குகிறோம்.

(1) **தன்மையும் சூழ்நிலையும்:** உயர் நிருவாகிகள் ஆட்சி இயலின் உணரமுடியாத, ஆனால், உயிர்சார்ந்த தன்மையை உறுதிப்படுத்தக் கடமைப்பட்டுள்ளனர். இவர்களுக்கு வெளிப்படையான செயல் திட்டம் இல்லாதிருக்கலாம்; ஆனால், இவர்களின் செயற்பாடுகள் நாளுக்குநாள் அமைப்பின் தன்மையைத் தவிர்க்க முடியாதவாறு நெறிப்படுத்துகின்றன. ஆற்றல் அல்லது சோர்வு, உயர்ந்த அல்லது தாழ்ந்த ஒழுங்குணர்வு, நேர்மையின் நல்லது அல்லது கருத்தற்ற தரங்கள், குடிமக்களுக்கு மதிப்பு நயமுடைய அல்லது மதிப்பு நயமற்ற, முயற்சியுடைமை அல்லது மந்தமான தன்மை, துணிச்சலான திட்டங்கள் அல்லது செயலற்ற போக்குப் போன்றவைகளாகிய இவை உயர்தலைமையின் குணத்தைச் சார்ந்திருக்கின்றன. மேயர்கள், அதிபர்கள், கவர்னர்கள் போன்றோர் ஓய்ந்துபோன அமைப்புகளைத் திடீரென்று வலுப்பெறச் செய்ய வியலாது. ஆனால், மிக விரைவில் ஓர் அமைப்பை இவர்கள் அழித்துவிடலாம். நல்லதோ, கெட்டதோ இவர்களுடைய முறைகளின் தன்மையையும் தரத்தையும் இவர்கள் படைக்கின்றனர்.

(2) **ஆட்சி இயல் கொள்கையை முடிவு செய்தல்:** மேலாண்மைக் கொள்கையின் பெரும்பாலான பிரச்சினைகள் தலைமை நிருவாகியின் முடிவிற்காக வருகின்றன. ஆண்டுதோறும் பட்ஜெட் விவாதத்தில் இவைகள் தோன்றும்; அவ்வப்போது பிரச்சினைகள் முதிர்ச்சியடையும்போதும் இவைகள் தோன்றும். கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் அதிபரின் சார்பில் செயற்படும் பட்ஜெட் செயலகம் எல்லாத் துறைகளின் சட்டமியற்றற்கான திட்டங்களையும், நிருவாகக் கட்டளைக்கான வேண்டுகோளையும், காத்திருக்கும் சட்ட ஆக்கத்தின்மீதான

[19] Wayne A. R. Leye, 'Ethics for Policy Decisions.' (New York: Prentic-Hall, 1952).

கருத்துரைகளையும் நிறைவேற்றுகிறது. ஒவ்வோர் அதிகார வரம்பிலும் நிருவாகப் பிரிவின் ஒற்றுமைக் கொள்கை உறுதிப்பாட்டின் மீது முதற்படியாகச் சார்ந்திருக்கிறது.

(3) கட்டளையிடலும் சட்டத்தோடு இயைந்த அதிகாரம் வழங்கலும் : எந்த ஓர் அலுவல் சார்ந்த அமைப்பிலும் செயலூக்கம் மேலிருந்து வரும் கட்டளைகளில் இருக்கிறது. இவைகளின் மிக முக்கியமான நிருவாகக் கட்டளைகள், பொது அறிவிப்புகள், பொதுக் கட்டளைகள், ஆணைக் குழுக்கள் (கமிஷன்கள்); குறைந்த முறையான கடிதங்கள், சுற்றறிக்கைகள், வாய்மொழிக் கட்டளைகள் போன்றவைகள் உருப்பெற்றுத் தலைமை நிருவாகியின் ஒப்புதலைப் பெறவேண்டும். மற்றவைகளை நிறுவனத் தலைவர்களும் செயலகத் தலைவர்களும் வெளியிடுகின்றனர்.

(4) பட்ஜெட் ஒப்புதல்: மேயர்கள், மேலாளர்கள், கவர்னர்கள் போன்றோர் வழக்கமாக ஆண்டு மதிப்பீடுகளின் குறிப்பிட்ட வேண்டுகோள்களையும் இறுதியானவற்றையும் நெருங்கிக் கவனிக்கிறார்கள். அதிபர்களும் பட்ஜெட்டுகளில் பெருங் கவனம் செலுத்துகின்றனர். ஆனால், இராணுவ, சிவில் செலவினங்களைப்போல முதன்மையாக மொத்தத் தொகையையும் பரவலான பகிர்வையும் இவர் கவனிப்பதை ஓர் எடுத்துக்காட்டாகக் கொள்ளலாம்.

(5) உயர் மேலாண்மைப் பணியாட்களைத் தெரிவுசெய்தல் : அரசாங்க நிருவாகிகளுக்கு இது கடினமானது. ஆனாலும், இஃது இவர்களுடைய சொந்தப் பொறுப்பாகும். இதில் இவர்களுக்கு முழு சுயேச்சை கிடையாதெனலாம். அரசியல் கட்டுப்பாடுகளை ஏற்கவேண்டும். புவியியல் சார்ந்த பகிர்வைக் கருத்தில் கொள்ள வேண்டும். தன்னலக் குழுவினதும் சொந்தமானதுமான கோரிக்கைகளை ஏற்கவும், ஒருங்கமைந்த நலன்களைச் சாந்தப்படுத்தவும் வேண்டும். இதற்கப்பால், அலுவல் கடமையை நிறைவேற்றுவதற்கான சொந்தத் தகுதி பயனுடையதாக இருக்கிறது. அதிபர்கள், கவர்னர்கள் போன்றோரின் பதவிக் காலத்தில் முற்பகுதி மாதங்களிலும் வாரங்களிலும் வேண்டுவோரை வேலையில் அமர்த்தல் இடையறுது நடைபெறும்.

(6) மேற்பார்வையும் கட்டுப்பாடும் : ஆட்சி இயல் நிறுவனத்தின் அன்றாடச் செயல்களில் அதிபர் இடையிடையே கவனம் செலுத்தக்கூடும். சில சமயங்களில் சிறிய தீர்வு பெருத வேறுபாடுகளைத் தீர்த்து வைக்கிறார். கவர்னர்கள் இன்னும் அதிகமாகச் செய்யலாம். மேயர்களும் மேலாளர்களும் இன்னுமதிகமாகச் செய்வதோடு பல்வேறு நகரவைக்குரிய நிறுவனங்களை நெருக்கமாக மேற்பார்வையிடலாம். கீழ்ப்படிநிலை அலுவலர்களின் நடத்தையை ஆராயும் அதிகாரம் நிருவாக அதிகாரத்திடமிருந்து பெறப்

படுகிறது. நியூயார்க்கில் இதை மோர்லாண்டுச் சட்டம் (Moreland Act) உறுதிப்படுத்தியுள்ளது. பேரரசு மாநிலக் கவர்னர்கள் இதை அவ்வப்போது உறுதியாகப் பயன்படுத்தினர்.

(7) அலுவலர்களைப் பதவி நீக்குதல் : பொதுவில் தலைமை நிருவாகிகள் தாம் அமர்த்துபவர்களைப் பதவி நீக்கம் செய்யும் அதிகாரத்தை வைத்திருக்கின்றனர். 1789ஆம் ஆண்டு விவாதங்களில் அதிபரின் பதவி நீக்கல் அதிகாரம் நிலைபெற்றது. செனட் இதில் பங்கு பற்றும் அதிகாரத்தை இவ் விவாதங்கள் மறுத்தன. அரசியல் அமைப்பின் இவ் விளக்கத்தை மியர்ஸ் வழக்கில் (Myers case-1926) தலைமை நீதிமன்றம் உறுதிப்படுத்தியது.[20] கூட்டரசு வணிகக் குழுவின் உறுப்பினர், இவர்களைப் போன்ற அலுவலர்களைப் பொறுத்தமட்டில் ஹம்பிரி வழக்கால் இது மாற்றியமைக்கப்பெற்றது.[21] தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையத்தின் இயக்குநர் கழக உறுப்பினர் இந்த வழக்கின் கருத்துப்படி பாதுகாக்கப்படவில்லை என்று அப்பீல்பற்றிய சுழல் நீதிமன்றம் முடிவு செய்தது.[22]

(8) பொதுத் தொடர்புகளில் பங்கு பெறலும் இவற்றைக் கட்டுப்படுத்தலும்: இம் முறைக்கு வெளியே ஆட்சி இயலைப் பாதிக்கின்ற மிகச் சிறந்த பொறுப்புகளைத் தலைமை நிருவாகி பெற்றிருக்கிறார். இதன் வேலையை எடுத்துக் கூறுவதையும் பாதுகாப்பதையும் குறிப்பிடலாம். அதிபரின் செய்தித்தாள் நிருபர்களின் மாநாடு ஓர் உயிர்த்துடிப்பான கூறாகும்; ஆனாலும், இன்னும் பலவுமிருக்கின்றன.[23]

அதிபர்களும் மற்றத் தலைமை நிருவாகிகளும் நிறைவேற்ற வேண்டிய பொறுப்புகளை மனத்தில் கொண்டு இவர்கள் தம் வேலை நாட்களை எப்படிச் செலவு செய்கின்றனர்? அடுத்தடுத்து வரும் முடிவிலா அலுவலர்களுடனும் குடிமக்களுடனும் அதிபர் பேசுகிறார்; முக்கிய நிருவாகிகளையும் அரசியல் தூதர்களையும் அமர்த்துகிறார். இவர்கள் ஆயிரக்கணக்கான கீழ்ப்படிநிலைப் பதவிகளுக்கு ஆள் அமர்த்துகின்றனர்; பரந்த பல்லினமான நடவடிக்கைகளின் அரசியல் திறனை ஆராய்கின்றார்; செய்தித்தாள், ரேடியோ, தொலைக் காட்சி போன்றவற்றுடன் செயலகத் தொடர்பு கொள்ளுகிறார்;

[20] Myers *v*. U. S., 272 U. S. 52 (1926).

[21] Humphrey's Executor *v*. U. S., 295 U. S. 602 (1935).

[22] A. E. Morgan *v*. T. V. A, 115 Fed. (2nd) 990 (1940).

[23] இச் செயற்பாடு தலைமை நிருவாகியிலிருந்து கீழ்ப்படிவரை கீழ் நோக்கிச் செல்கிறது. இவைகள் பதினான்கு பதினைந்து அதிகாரங்களில் விளக்கப்படுகின்றன.

செய்திகளை அனுப்புகிறார்; சொற்பொழிவாற்றுகிறார்; வந்து குவியும் அலுவல் தொடர்புள்ள பத்திரங்களை ஏற்கிறார் அல்லது ஏற்க மறுக்கிறார்; ஐந்நூறு எனக் கணக்கிடப்பட்டுள்ள எண்ணிக்கையினருக்குக் கடிதங்களில் கையெழுத்திடுகிறார்; கடிதங்களைப் படிக்கிறார்.

நல்ல வேளையாக, இருபது நகர மேலாளர்கள் தம் நேரத்தைச் செலவிட்ட விதத்தைப்பற்றி நம்மிடம் பல்கூட்டான பதிவு இருக்கிறது. ஒன்பது மணி நேர நாளில் இவர்கள் அலுவலகத்தில் மக்களோடு இரண்டு மணி நேரம் பேசுகிறார்கள் அல்லது தொலைபேசி வழியாகப் பேசுகிறார்கள். துறைத் தலைவர்களோடு ஒன்றரை மணி மாநாடு நடத்துவதில் செலவிடுகிறார்; கடிதப் போக்குவரத்தில் ஒரு மணி; தற்கால அல்லது வருங்கால வேலைத் திட்டமிடலில் ஒரு மணி; கவுன்சில் கூட்டங்களில் ஒரு மணி; மாநகர் செயற்பாடுகளைப் பார்வையிடலில் ஒரு மணி; கூட்டங்களில் முக்கால் மணி நேரம் பங்கு பெறல்; அறிக்கைகள் தயாரிக்க அரைமணி; பதவிகளுக்காக விண்ணப்பம் செய்துகொண்டவர்களை நேரில் கண்டு தெரிவுசெய்ய இருபது நிமிடங்கள்.[24]

இருபதாம் நூற்றாண்டின் மத்திய காலத்திய அரசியலமைப்புகளும் சட்டங்களும் கூட்டரசுவாதிகளின் நிருவாக ஒற்றுமைக் கோட்பாட்டை முறையாக ஏற்றுக்கொண்டன. பொது நிகழ்வுகளின் பல அதிகார வரம்புகளில் ஒற்றுமையையும் உறுதியையும் கணிசமான அளவு ஏற்கும்படி நிகழ்ச்சிகளின் நெருக்கடி படிப்படியாகத் தூண்டியது. இருப்பினும், அதிகாரப் பரவுகைச் சக்திகள் எப்படியோ மறைந்துவிடுகின்றன. படையையும், விசாரணைபற்றிய செனெட்டின் நிரந்தர உட்குழுவையும் பற்றியவைகளை உட்கொண்டிருக்கும் ஆய்வுகள் துயரச் சான்று வழங்குகின்றன.

எவ்வாறுயினும், மொத்தத்தில் அமெரிக்க சமுதாயத்திலும் ஆட்சி முறைக்குள்ளும் பகுப்பு, இணைப்பு ஆற்றல்களின் சமநிலை மாற்றம் கடந்த அரை நூற்றுண்டில் ஒற்றுமை, ஆற்றல், பொறுப்பு போன்றவைகளை நோக்கிச் செயற்பட்டிருக்கிறது. அன்றாட அரசாங்க அலுவல்களில் அமெரிக்க நிருவாகிகள் தலைமை தாங்கி ஈடுபட்டிருக்கின்றனர். மேயர்கள் மேயர்களாகவும், நகர மேலாளர்கள் மேலாளர்களாகவும், கவர்னர்கள் கவர்னர்களாகவும், பெருஞ் சச்சரவுகளுக்கெதிரே அதிபர்கள் அதிபர்களாகவு மிருக்கின்றனர்.

[24] 'Safeguarding Managerial Time' 'Public Management,' XXIII (1941), 259.

5. சேவை விரவிய மேலாண்மை நிறுவனங்கள்

கிட்டத்தட்ட ஒரு நூற்றாண்டாகத் தலைமை நிருவாகி நீங்கலாக வேறெந்தச் சேவை விரவிய மேலாண்மை நிறுவனங்களின்றிக் கூட்டரசு அரசாங்கம் செயற்பட்டு வந்தது. தன்னுடைய அமைப்பிற்கு வெளியே வேறெந்த அலுவலரும் பொறுப்புடையவரன்று. உறுதியாக, இம் முறையின் முழுமையான நிதிப் பொறுப்போடு தணிக்கையாளர்களும் கணக்குத் தணிக்கை செய்வோர்களும் அவசியமாகத் தொடர்பு கொண்டிருந்தனர். எல்லாத் துறைகளுக்கும் வழக்குரைஞர் நாயகம் சட்டக் கருத்துகளைக் கொடுக்க வேண்டியிருந்தது. ஆனால், இவை எதிலும் மேலாண்மைப் பணி உட்படவில்லை.

இக் காலத்தில் கூட்டரசு அரசாங்கத்திலும், மாநிலங்களிலும், பெரு மாநகர்களிலும் சேவை விரவிய மேலாண்மை நிறுவனங்கள் இருக்கின்றன. இவைகளின் தோற்றம் கடந்த நூற்றாண்டைச் சென்றடைகிறது. ஆனால், கடந்த ஐம்பதாண்டில் முதன்மையாக இவை வளர்ச்சியடைந்தன. தலைமை நிருவாகிக்கும் முதன்மையான துறைகள், நிறுவனங்களின் தலைவர்களுக்குமிடையேயுள்ள பகுதியில் இவை செயற்படுகின்றன. முதன்மையான நிறுவனங்களுக்காகச் சில இரண்டாந்தர ‘ அலுவலகப் ’ பணிகளைச் செய்து, இவைகளின் செயற்பாட்டை எளிதாக்குவதும், இவைகளுக்குரிய எல்லைகளில் தலைமை நிருவாகியின் சார்பில் இணைப்பு, கட்டுப்பாட்டுக் கருவிகளாகப் பணியாற்றுவதும் இவைகளின் இரட்டைப் பணியாகும். உதவுவதும் கட்டுப்படுத்துவதுமாகிய இவ் விரட்டை நோக்கங்கள் பெரும்பாலும் குழப்பமாகவும், சில வேளைகளில் தீயனவாகவு மிருக்கின்றன; ஆனால், இம் முறையின் சிறப்பியல்புக் கூறாக இஃது இருந்து வருகிறது.

பட்ஜெட், நிதி அலுவலகங்கள், பணியாள் தொகுதி அலுவலகங்கள், கொள்முதல் அலுவலகங்கள் ஆகிய இம் மூன்றும்

முதன்மையான சேவை விரவிய மேலாண்மை நிறுவனங்களாகும். சில பெரிய அதிகார வரம்புகளில் அமைப்பும் முறையும் தனிப்பட்ட பிரிவுகளாக இருக்கின்றன. மேலாண்மை அங்கங்கள் துறைகளோடு நெருங்கிய செயல் தொடர்பு கொண்டிருந்தாலும், ஒரு சிறிய அளவு பணியாள் தொகுதி நீங்கலாக இவை குறிப்பாகத் தலைமை நிருவாகிக்குப் பொறுப்புடையன. சில பொதுச் சேவைக் கமிஷன்கள் தலைமை நிருவாகியிடமிருந்து சுயேச்சையாக இருக்கின்றன. மற்றவை நிருவாக உதவிகளாகப் பணியாற்றுகின்றன. பட்ஜெட் செயலகம், சிவில் சேவைக் கமிஷன், பொதுப் பணிகளின் ஆட்சி நிறுவனம் போன்ற முதன்மையான கூட்டரசு மேலாண்மை நிறுவனங்கள் பின்வரும் பக்கங்களில் ஒருபுறம் அதிபரையும், மறுபுறம் துறைகளையும் தொடர்புபடுத்திச் சுருக்கமாக விளக்கப்பட்டுள்ளன.[1]

1. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் பட்ஜெட் செயலகம்

1921ஆம் ஆண்டுவரை கூட்டரசு அரசாங்கம் நிருவாக பட்ஜெட் அலுவலகம் இல்லாமல் செயற்பட்டு வந்திருப்பதைப் பின்னோக்கிப் பார்க்கும்பொழுது நம்பமுடியாததாகத் தெரிகிறது. பத்தாண்டு விவாதமும் போரின் பெருங் கடனும் 1921ஆம் ஆண்டின் பட்ஜெட் கணக்கு வைப்புச் சட்டத்தில் உடன்பாடு கண்டன.[2]

இருப்பினும், தலைமை நிருவாகியின் நேர்முக நிதி சார்ந்த மேலாண்மை அங்கமென்பதிலிருந்து இக் கருத்து விலகிச் செல்லாமல் பட்ஜெட் செயலகத்தின் உள்ளீடாக இருக்கும் தத்துவம் சிறப்பிற்குரிய வகையில் வளர்ச்சி யடைந்துள்ளது. செயலகத்தின் ஆற்றல்களை அதிபர் வரையறைக்குட்பட்ட அல்லது திட்டவட்டமான இறுதிப் பயனை நோக்கி இயக்கலாம். செயலகத்தின் நோக்கம் பற்றி அதிபர் கூலிட்ஜின் (Coolidge) வரையறைக்குட்பட்ட கருத்திற்கும், அதிபர் ரூஸ்வெல்டின் கருத்திற்குமுள்ள வேறுபாடு, தலைமை நிருவாகி, பட்ஜெட் செயலகமாகிய இவ்விரண்டின் விரிவடைந்துகொண்டிருக்கும் ஆட்சி இயலின் பங்கு குறிப்பிடத்தக்கதாகும்.

பட்ஜெட் செயலகத்தின் முதல் இயக்குநர்களால் வலிமையாகப் பின்பற்றப்பட்ட முதல் முக்கியமான உட்கோள் சிக்கனமாகும்.

[1] Charles S. Hyneman, 'Bureaucracy in a Democracy (New York: Harper, 1950), Part IV.

[2] 42. Stat. 20 (June 10, 1921).

கடனைக் குறைத்தல் என்பது நிதி சார்ந்த ஒரு பெரிய குறிக்கோளாகும்; செலவினங்களைத் தவிர்த்தல் அல்லது குறைத்தல் முதன்மையான வழிகளில் ஒன்ருகும். எந்தச் சேமிப்பும் புறக்கணிப்பதற்குரிய அளவில் சிறியதன்று. வாஷிங்டனில் ஆண்டு தோறும் கூடுகின்ற இரண்டாயிரம் உயர் நிருவாகிகள் கூட்டத்தில் அதிபர் கூலிட்ஜ் இப் பாடத்தைக் கற்பித்தார். இதைத் தொடர்ந்து செயலக இயக்குநரும் இதை வலுவூட்டினர். எவ்வளவு குறைவாஞலும் சேமிப்பிற்கான இவ் வியக்கத்தின் கருத்துரையாக இக் காலத்தைக் 'காகிதக் கத்தரிப்பு'க் காலமென வழங்கினர். இச் சிக்கன இயக்கம் வெற்றியடைந்தது. ஆண்டுச் செலவினங்கள் குறைந்தன; பேரளவு கடன் குறைந்தது; நிறுவனங்களின் மிகை மதிப்பீடுகளைச் செயலகம் கட்டுப்படுத்துவதைக் காங்கிரசு பாராட்டியது.

1939-ல் ஹரோல்டு டி. ஸ்மித் என்பவர் பட்ஜெட் செயலகத்தின் இயக்குநரானபொழுது இதனுடைய தத்துவத்தில் குறிப்பிடத்தக்க மாற்றமொன்று ஏற்பட்டது. இதே சமயத்தில் வீணன செலவைத் தவிர்த்து அல்லது வரம்புமீறிய செலவை மேற்கொள்ளுகையில், கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் திட்டவட்டமான திட்ட நிறைவேற்றத்திற்கான செலவினத் திட்டங்களின் தயாரிப்பு இப்பொழுது பரந்த குறிக்கோளாகி வந்தது. முதலிரண்டு பத்தாண்டுகளில் நில்விவந்த கருத்துகளிலிருந்து இக் கருத்துத் துணிந்த மாற்றமாகும். இது மற்றக் கண்டுபிடிப்புகளை உட்கொண்டிருந்தது. (1) செலவினத் திட்டங்களில்மட்டுமன்றி நிறுவனக் கொள்கைத் திட்டத்திலும் அதிபரின் பிரதிநிதியாகச் செயலகத்தின் கடமையை வலுப்படுத்துவதாலும்; (2) நிறுவனங்களுக்கும் துறைகளுக்கும் உதவியளித்து, இவைகளின் அமைப்பையும் முறைகளையும் மேம்படுத்துவதாலும்; (3) புள்ளியியல் வடிவங்களை மேம்படுத்தியும் புள்ளியியல் அறிக்கைகளுக்கான தனியாரின் மிகையான நிறுவனக் கோரிக்கைகளைக் குறைப்பதாலும்; (4) பெருமளவில் சிக்கனத்தோடு தொடர்புபடுத்திக் கூட்டரசுச் செலவினங்களைக் கணக்கிடுவதாலும் செயலகத்தின் இயல்பு மற்றக் கண்டுபிடிப்புகளால் மாற்றமடைந்தது. கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் செல்வாக்குமிக்க மத்திய மேலாண்மை நிறுவனமாகச் செயலகம் விரைவில் மாறியது.

கூட்டரசு முறையில் இதன் சிறப்பை ராபர்ட் இ. ஷெர்வூட் (Robert E. Sherwood) என்பார் பதிவு செய்துள்ளார். அதிகாரத்தைச் செயற்படுத்துவதில் ரேடியோவிற்குச் சமமான செயலகத்தின் பங்கை ஒரு மூலமுதலென இவர் வருணித்தார். 'கொள்கைகளை முழுமையாக நிறைவேற்றுவதில் தமக்கே பொறுப்புடைய

பெரிய மறைவாற்றலான அமைப்புடன்கூடிய ஒரு செயற்பாட்டு அலுவலரை இவர் பட்ஜெட் இயக்குநரில் பெற்ருர்...... அதிபருக்காகப் பணம் எப்படி, யாரால், எத்தகைய விளைவுகளோடு செலவிடப்படுகிறதென்பதைச் சரியாகக் கண்டுபிடிக்க அரசாங்கத்தின் ஒவ்வொரு துறைக்கும் பட்ஜெட் செயலகம் தன் செயலிகளை அனுப்பலாம், இல்லை அனுப்பவேண்டும். எனவே, உண்மையில் செயலகம் அதிபரின் சொந்த உளவுச் செய்திப் பணியாள் தொகுதியாக இருக்கிறது.[8]

செயலகத்தின் தற்போதைய வேலையமைப்பாலும் இதனுடைய வரலாற்றில் சில நிகழ்ச்சிகளின் ஆராய்வுகளாலும் செயலகத்தின் பங்கை அதிபரின் மேலாண்மை அங்கமாக இதை நன்ருக மதிப்பீடு செய்யலாம். முதல் இயக்குநராகிய ஜெனரல் சார்லஸ் G. டேவ்ஸ் (General Charles G. Dawes) என்பார் அதிபரின் சார்பில் செயலகம் செயற்படுகிறதெனும் பாடத்தைக் கற்பித்தார். துறைத் தலைவரோடு ஒரு மாநாடு தேவையாஞல் அதிபர் ஜெனரல் டேவ்ஸிடம் வந்தாரேயன்றி டேவ்ஸ் அதிபரிடம் சென்றதில்லை. கப்பல் துறையோடான தொடக்கப் போராட்டத்தில், ‘அதிபரின் கட்டளையால்’ இவருடைய மதிப்பீடுகள் குறைக்கப்பட்டன வென்பதைச் செயலாளரிடம் ஜெனரல் டேவ்ஸ் வெளிப்படையாகக் கூறிஞர். அதிபர் ஹார்டிங் (Harding) காலத்திலிருந்து ஐஸன்ஹோவர் வரை எல்லா அதிபர்களும் செயலகத்திற்குப் பேராதரவளித்தனர். இரண்டாவது உலகப் போரின்போது ரூஸ்வெல்டின் சொற்ப கவனத்தோடு பட்ஜெட் தயாரிப்பு முடிவடைந்தது. உண்மையில் ‘அதிபரின் கட்டளையென்பது’ இயக்குநர் ஹரோல்டு டி. ஸ்மித் என்பாரின் முடிவேயாகும். பொதுவாகப் புரிந்துகொண்டிருந்த கருத்துகளுக்கு ஒப்பாக இவர் அதிபருக்காகச் செயற்படுகிருர். பட்ஜெட் இயக்குநர் ஜோசப் எம். டாட்ஜ் (Joseph M. Dodge) என்பாரின் நியமனம் அதிபர் ஐஸன்ஹோவரின் முதல் அறிவிப்பாகும்.

பட்ஜெட்டின் நிரந்தர ஆய்வாளர்களையும் மற்றவர்களையும் கொண்ட ஐவர் அடங்கிய அரசியல் செயலகத்தையும் செயலக அமைப்பு 1954-ல் கொண்டிருந்தது. இயக்குநர், உதவி இயக்குநர், இரண்டு துணை இயக்குநர்கள், இயக்குநருக்கு உதவியாள் ஒருவரும் இவ்வரசியற் செயலகத்தில் இருந்தனர். மதிப்பீடுகளை மறு ஆய்வு செய்யும் சிறப்பான பணியை ஐந்து பிரிவுகள் நிறைவேற்றின. இவை ஒவ்வொன்றும் ஒரு நிறுவனத் தொகுதியோடு செயல் தொடர்பு கொண்டிருந்தது. இவையாவன: வணிகமும்

[8] Robert E. Sherwood, ‘Roosevelt and Hopkins’, P. 210.

நிதியும், தொழிலாளரும் பொதுநலமும், அனைத்துலகம்பற்றியது, இராணுவம், செல்வ வளங்களும் சிவில் பணிகளும். எல்லா வற்றையும் உள்ளிட்ட பட்ஜெட் செயற்பாடுகள் பட்ஜெட் மறு ஆய்வுச் செயலகத்தைச் சேர்ந்தன. தொடர்புடைய பல பணிகளைச் சட்ட ஆக்கக் குறிப்பு அலுவலகமும், மேலாண்மை, அமைப்பு அலுவலகமும், புள்ளியியல் தர அலுவலகமும் எடுத்துச் செய் கின்றன. பணியாட்களின் மொத்த எண்ணிக்கை 425 ஆக இருந்தது.

பட்ஜெட் செயலகத்தின் செயற்பாடுகள் நிதி சார்ந்தனவாகவும் மேலாண்மை பற்றியனவாகவு மிருந்தன. ஆனால், ஒவ்வொன்றும் மற்றொன்றைச் சார்ந்திருக்கிறது. பட்ஜெட் தயாரிப்பு, கொள்கைச் சான்றுகளின் இணைப்பு, அமைப்பு, நடைமுறைகளின் மேம்பாடு, புள்ளிவிவர ஆய்வு, மேற்பார்வை போன்றவை இவைகளில் அடங்கும். காங்கிரசிற்கும் செலவிடும் நிறுவனங்களுக்கும் இடையே யான நேர்முகத் தொடர்பை அகற்றல், வலிமையான நிருவாக மறு ஆய்வை இடை வைத்தல், நிறுவனத் திட்டங்களையும் செல வினங்களையும் கட்டுப்படுத்தல் போன்றவை பட்ஜெட், கணக்கு வைப்புச் சட்டத்தால் ஏற்படும் முக்கிய மாற்றமாகும். இது செல விடும் நிறுவனங்களைப் பாதிக்கின்ற மாற்றமாகும்.

ஆண்டு பட்ஜெட்டைத் தயாரிப்பதில் நிறுவன மதிப்பீடுகளை ஒன்று திரட்டவும், தொடர்புபடுத்தவும், குறைக்க அல்லது கூட்டவும் செயலகம் அதிகாரம் பெற்றிருக்கிறது. பெரிய ஆய்வு விளைவுகளில் அதிபரோடு செயலகம் மிக நெருங்கிக் கலந்தாலோ சித்துச் செயற்படுகிறது. ஆனால், தலைமை நிருவாகிக்குத் தெரியாமலே, தேவையானால் செயலகத்தின் கீழ்நிலைகள் மதிப்பீடு களை விரிவாக ஆராயத் தொடங்குகின்றன. வெள்ளை மாளிகையிடம் அடிக்கடி முறையிட்டுத் தம் நிலைக்கு இடரைத் தேடிக்கொள்ள நிறுவனத் தலைவர் விரும்புவதில்லை யாகையால், சிறிய நிகழ்வு களின் இயல்பாக பட்ஜெட் செயலகத் தலைவரின் கருத்து நிலைபெறுகிறது. மதிப்பீட்டிற்குள்ளாகி இருக்கும் பெரிய பிரச்சினை களில் செயலகம் கலந்து பேசி முடிவு செய்யும் நிறுவனமாகிறது. நிறுவனம் ஏற்கத்தக்க ஒரு முடிவைப் பெறவும், அதிபருக்கான தேவைகளை இதே சமயத்தில் நிறைவேற்றவும் இது நாடுகிறது. இனிவரும் அதிகாரங்களில் இப் பொருள்கள்பற்றிய செய்தி எழுதப்பெறுகிறது.

சட்ட ஆக்கக் குறிப்பு அலுவலகத்தின் வழியாக, கொள்கைத் திட்டங்களையும் முதன்மையான நிறுவனங்களின் கருத்துகளையும் அதிபருக்காகச் செயலகம் இணைக்கிறது; கட்டுப்படுத்துகிறது. ஒவ்வொரு துறையும் நிறுவனமும் கொள்கைபற்றியவைகளில்

மூன்று முதன்மையான இடங்களில் தொடர்ந்து உள்ளடங்கியுள்ளன. இவை காங்கிரசில் கொணருவதற்காக மசோதாக்களை வரைதல், காங்கிரசில் நிறைவேறியதும் அதிபரின் ஏற்பு அல்லது மறுப்புப் பெறுவதற்காகக் காத்துக்கொண்டிருக்கும் மசோதாக்களை ஆழ்ந்து ஆராய்தல்: எடுத்துக்கொண்ட நிருவாகக் கட்டளையை வரைதல். வழக்கமாக ஒவ்வொரு தேர்விலும் ஒன்றுக்கு மேற்பட்ட அல்லது பெரும்பாலும் பல நிறுவனங்கள் தொடர்பு கொண்டிருக்கலாம். இவைகளின் தன நலன்கள் அடிக்கடி முரண்படலாம். ஆட்சி முறையில் ஒவ்வோரிடத்திலிருந்தும் எழுகின்ற பலதரப்பட்ட கொள்கைத் தூண்டுதல்களை அதிபரின் கொள்கையோடு சிறிதளவு இணக்கமாகவும் உறுதியாகவுங் கொணருதல் நிருவாக ஒற்றுமைக்கு இன்றியமையாததாகும்.

இந் நோக்கத்தை அடைய, அதிபரின் திட்டத்தோடு இவை ஒத்து இருக்கின்றனவா வென்பதை உறுதிப்படுத்த சட்டமியற்றற்கான நிறுவனத் திட்டங்களையும் நிருவாகக் கட்டளைகளின் வரைவுகளையும் பட்ஜெட் செயலகத்தின் முன் வைக்கவேண்டும்.[4] இப் பலவகையான வரைவுகளை ஆய்தற்கு அதிபர்களுக்கு நேரமில்லை. எனவே, செயலகங்கள் முதலில் இத் திட்டங்களை ஆராயக் கடமைப்பட்டிருக்கின்றன.[5] இது அதிபரை அடையுமுன், பாதிக்கப்பட்ட தனி நலன்களுடைய எல்லா நிறுவனங்களையும் ஒன்றுகூட்டி, மாற்று வரைவுகளை எடுத்துக்கூறி, அதிபரின் திட்டம்பற்றி இயக்குநர் என்ன தெரிந்துகொண்டிருக்கிருரோ இவைகளைக் கருத்தில் கொண்டு துவக்கும் நிறுவனத்தின்மீது செல்வாக்கைப் பயன்படுத்தி, இதன் கருத்துகளை மாற்றியமைக்கச் செயலகம் முடிவில்லா விவாதத்தில் ஈடுபடலாம். இதன் பயனக ஒரு மசோதாவின் வரைவு அல்லது நிருவாகக் கட்டளையை 'அதிபரின் கருத்தாய்வு வசதிக்காகச் செயலகத்திலிருந்து பெற்ற ஒரு விளக்கமான நினைவுக் குறிப்புடன் அதிபரின் முன் வைப்பர். அதிபரின் திட்டத்திற்கு ஒப்ப எடுத்துக்கொண்ட வரைவு இருக்கிறது அல்லது இல்லை என்ற இவருடைய முடிவைச் செயலகம் நிறுவனத்திற்குத் தெரிவிக்கும். எடுத்துக்கொண்ட சட்ட ஆக்கம்

[4] Arthur Maass, 'In Accord with the Program of the President?' Public Policy, 1953, p. 77.

[5] 80ஆம் காங்கிரசுக் கூட்டத்தின்போது, பட்ஜெட் செயலகம் அதிபருக்கு அல்லது நிருவாகத் துறைகளுக்கு 5,992ஆம் மசோதாக்களைப்பற்றி ஆலோசனை கூறியது. காங்கிரசு நிறைவேற்றிய 1,438ஆம் மசோதாக்களின் தகவலை அதிபருககு அளிக்கவேண்டியிருந்தது. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, 'Budgeting and Accounting' (1949), p. 25. Richard E. Neustadt, 'Presidency and Legislation', என்ற சிறந்த நூலைப் பார்க்கவும். 'The Growth of Central Clearance,' American Political Science Review, XLVIII (1954), 641.

பொருந்தவில்லை யென்றாலும் நிறுவனம் இதைக் காங்கிரசின் முன் வைக்கலாம். ஆனால், இது அதிபரின் ஒப்புதலைப் பெறவில்லை என்ற அறிக்கையுடன் காங்கிரசிற்கு அனுப்பலாம்; இஃது அரிது.

காங்கிரசில் நிறைவேறியதும் கையெழுத்தை அல்லது மறுப் பாணையைப் பெறக் காத்துக்கொண்டிருக்கும் மசோதாக்களைத் தொடர்புடைய நிறுவனங்களின் கருத்துகளை அறிய அனுப்பு கின்றனர்; சட்டக் கருத்தை அறிய வழக்குரைஞர் நாயகத்திற்கு அனுப்புவர்; கருத்துரையைப் பெற பட்ஜெட் செயலகத்திற்கு அனுப்பிவைப்பர். செயலகம் இப் பத்திரங்களைச் சேர்த்து, பகுத்து, சுருக்கி வழங்குவதில் அதிபரின் செயலியாகிறது.

செயலகத்தின் உதவியால் கூட்டரசு அரசாங்கத்தின் கொள் கைத் திட்டங்களை அதிபர் சிறிதளவு கட்டுப்பாடு செய்ய முடிந்தது. கொள்கை மேற்கொள்ளவேண்டிய சிறப்பான இயக்கம்பற்றி கேபினெட் ஆழ்ந்து விவாதித்து முடிவு செய்யலாம். ஆனால், குறிப்பிட்ட வரைவுகளை நிறுவன வழியாக பட்ஜெட் செயலகம் ஆராய்வதால் பயனுடைய ஒற்றுமையைப் பெறலாம்; அல்லது தக்க நிறுவனத்திற்கிடையேயான ஆராய்வு நிலைபெறலாம்.

துறை மேலாண்மையை மிக்க உடனடியாகச் சார்ந்திருக்கிற மற்றப் பணிகளைச் செயலகம் நிறைவேற்றுகிறது; அதிபரின் கட்டளையால் அல்லது நிறுவனத்தின் வேண்டுகோளால், மிகத் திறமையான, பொறுப்புடைய செயற்பாட்டைக் கருத்திற்கொண்டு செயலகத்தின் மேலாண்மை, அமைப்பு அலுவலகம் நிறுவனக் கட்டுமானம், நடைமுறைகள்பற்றி ஆய்வுகள் செய்கிறது. 1950-ல் பட்ஜெட் செயலகத்தின் வழியாகச் சிறந்த அமைப்பையும், இணைப் பையும், நிருவாகப் பிரிவு மேலாண்மையையும் வளர்க்க அதிபர் தூண்டப்பட்டார்.[6] 1939-லிருந்து செயலகம் கூட்டரசு அரசாங் கத்தில் முழுதாக இல்லையென்றாலும் பல சிவில், படை சீரமைப்பு களில் உட்பட்டிருந்தது. சீரமைப்பிற்கான திட்டங்களின் தயாரிப்பை இதனுடைய பணியின் ஒரு கூறெனஎடுத்துக் காட்டலாம். எடுத்துக்காட்டாக, அரசாங்கத்தின் நிருவாகப் பிரிவு அமைப்புப் பற்றிய 1949ஆம் ஆண்டின் ஹூவர் கமிஷனின் பல மேவுரைகள், எந்த நிறுவனங்களுக்குரியனவோ அந்த நிறுவனங்களால் ஆராயப் படவேண்டும். அடுத்த நடவடிக்கைகள்பற்றிய நிருவாக முடிவு களைச் செய்யுமுன் இவைகளை மதிப்பீடு செய்யவேண்டும். ஹூவர் கமிஷனின் மேவுரைகள்பற்றிய இவைகளின் கருத்துகளைக்கொண்டும் செயலகத்தின் சுயேச்சையான ஆய்வாலும், எந்த மாற்றங்களை, எந்த வரிசையில் காங்கிரசிற்கு எடுத்துக்கூற வேண்டுமென்பதை

[6] 64. Stat. 832, Sec. 104 (Sep. 12, 1950)

அதிபர் முடிவு செய்தார். தேவையான சட்டத்தையும் திட்டங்களையும் வரைதல் செயலகத்தின், உடனடியாகத் தொடர்புடைய நிறுவனங்களின் கூட்டுப் பொறுப்பாயிற்று.

புள்ளியியல் தர அலுவலகத்தின் வழியாகப் பல துறைகள், நிறுவனங்களின் தகவல் சேர்க்கும் செயல்களின்மீது செயலகம் செல்வாக்குப் பெற்றிருக்கிறது. இன்றைய செயலக அலுவலகத்தின் முன்னோடியான மத்தியப் புள்ளிஇயல் கழக அமைப்பில் இரண்டு பிரச்சினைகள் உட்பட்டிருந்தன. மற்ற நிறுவனங்களின் தேவைகளை அறிந்துகொள்ளாமல் செயற்படும் நிறுவனங்கள் புள்ளி விவரங்களுக்காக மிகப் பல வேண்டுகோள்கள் விடுத்தன. வணிக, பொருளக, தொழில் நிறுவனங்களுக்கு இவை தொல்லைகளாகத் தெரிந்தன. சில நேர்வுகளில் அட்டவணைகளை நன்ருகத் தயாரிக்கவில்லை. எடுத்துக் கொண்ட எல்லா அட்டவணைகளையும் ஆய்வதற்காகவும் திருத்துவதற்காகவும் புள்ளியியல் தர அலுவலகம் இப்பொழுது ஏற்றுக்கொள்ளுகிறது. தோற்றத்திற்கு இதன் ஒப்புதல் தேவையாகிறது. எடுத்துக்கொண்ட புள்ளியியல் விசாரணை வேண்டுமென்பதற்கான சிபாரிசுகளை இந்த அலுவலகம் செய்கிறது. செலவேற்படுவதால் நிறுவன முடிவுகளின்மீது இது (பட்ஜெட் மறுஆய்வு அலுவலகத்தோடு) செல்வாக்கைப் பயன் படுத்தலாம்.

பட்ஜெட் செயலகத்தின் மதிப்பீட்டுப் பணிகள் பற்றி இனி வரும் அதிகாரத்தில் மிக விரிவாக எழுதப்பட்டுள்ளது. சில இரண்டாந்தரமான செயல்கள் இங்கு விடப்பட்டுள்ளன. இதனுடைய செயற்பாடுகளின் கூட்டுத்தொகை கவர்ச்சியாக வுள்ளது. பெரு மாநிலத்தின் கடல் கடந்த பகுதியின் கூட்டரசாட்சி இயல்முறை முழுவதையும் இவை உள்ளடக்கிக் கொண்டுள்ளன. ஆட்சி இயலின் ஒவ்வொரு கூறையும் இவை சென்றடையலாம்; திடமான கொள்கையைச் சிறிதளவு இவை பாதிக்கவேண்டும்.

2. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சிவில் சர்விஸ் கமிஷன்

கூட்டரசு சிவில் பணியாட்களைத் தெரிவு செய்யும் பொறுப்பாண்மைக் குழுவின் உள்ளார்ந்த பொதுத்திறமுறை 1937-க்குப் பிறகு குறிப்பிடத்தக்க மாற்றத்திற் குள்ளாகி இருக்கிறது. இதனுடைய எதிர்கால வாய்ப்பு வளத்தைப் பெருமளவு விரிவாக்கலும், துறைகளோடு இதனுடைய உறவுமுறையை மாற்றியமைத்தலும், அதிபரின் மேலாண்மை அங்கமாக இதனுடைய நிலையை வலுப்படுத்தலும் இதனுடைய நிகர முடிவாக இருந்தது. பின்வரும் அதிகாரங்களில் இதனுடைய செயற்பாடுகள் விரிவாக

ஆராயப்படுகின்றன. சேவை விரவிய மேலாண்மை நிறுவனமாக வும் அதிபருக்கான அங்கமாகவும் இதன் வளர்ச்சியை இங்கு முதன்மையாகக் கருத்தில் கொள்வதே நோக்கமாகும்.

தேர்வுமுறையால் 'அரசியல்வாதிகளைப் பொதுச்சேவைத் தொகுதிக்கு வெளியே வைத்திருப்பதையும், அரசியல் மதிப்பீடு களிலிருந்து சிவில் பணியாட்களைக் காப்பதையும், அல்லது மற்ற வகை அரசியல் தலையீட்டிலிருந்து இவர்களைக்காப்பதையும், அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சிவில் சர்விஸ் கமிஷன். அசல் குறிக்கோளாகக் கொண்டிருந்தது. அந்நேரத்தில் இது ஓர் இன்றி யமையாச் செயலாக இருந்தது. கமிஷனின் சிறப்பான நோக்கங் களில் இது ஒன்ருக எப்பொழுதும் இருந்துவந்திருக்கிறது. அடிப் படையாக, எதிர்மறைப் பொருளில் இது ஒரு 'பொலிஸ்' நடவடிக்கை யாக இருந்தது. முழுவதும் சரியான நோக்கத்தைப் பின்பற்றுவதில் கட்டுப்படுத்தும் விதிகளையும் ஒழுங்குமுறைகளையும் விரிவான முறையில் கமிஷன் படிப்படியாகப் படைத்துக்கொண்டது. நல்லர சாங்கத்திற்குத் தேவையானவைகளைச் சில சமயங்களில் இவை மறுதலித்தன. கமிஷன் 'சுயேச்சையான' நிறுவனங்களில் ஒன்றன்று, ஆனல், பல காரணங்களால் ஆட்சி இயலின் போக்கி லிருந்து இது விலகிச் செல்ல முற்படுகிறது; இது சுயேச்சையான தன்மதிப்பு நிலையைப் பெற்றிருப்பதாகத் தவருகக் கருதப் படுகின்றது.

1920–1929-க்கு இடையில் வேறேர் அணுகுமுறைபற்றிய கணிசமான விவாதமிருந்தாலும், கமிஷனின் தக்க பணியும் நிலையும் பற்றிய இக் கருத்து 1930–1939 வரை முழுதாக நிலவியது. ஆட்சி இயல் மேலாண்மைபற்றிய அதிபரின் கமிட்டி இந்த விளைவு ஆய்வை 1937-ல் வெளிப்படுத்தியது. சட்டமுறையிலான சிவில் சேவைத்தொகுதி ஆட்சியின் நியமனங்களை அரசியல் செல்வாக்கி லிருந்துமட்டும் காத்தல் என்று வலியுறுத்தும் கோட்பாடு போதாத தாயிற்று. இப்பொழுது இருந்துவரும் செயற்பாடுகளுக்குத் துணையாக உறுதியான, ஆக்க வியல்பான திட்டத்தைக் கமிட்டி வேண்டியது. அதிபருக்குப் பொறுப்புடைய சிவில் சேவைத்தொகுதி ஆட்சியாளர் ஒருவர் சிவில் சர்விஸ் கமிஷனை அகற்றக் கமிட்டி மேவுரை வழங்கியது.

இந்த மேவுரைகள் பெரும் எதிர்ப்பைத் தோற்றுவித்தன. எனவேதான் இவைகள் படிப்படியாகச் செயற்படுத்தப்பட்டன. 1939ஆம் ஆண்டில் ரூஸ்வெல்ட், தம் ஆறு உதவியாளர்களில் ஒருவரைப் 'பணியாள் தொகுதிக்கான தொடர்பு அலுவலராக'ச் செயற்படுமாறு கேட்டுக்கொண்டார். இது ஒற்றைச் சிவில் சேவை ஆட்சியாளருக்கான மாற்றுவழிச் சமாளிப்புச் செயலாகும். சிவில்

சர்விஸ் கமிஷன் தலைவருக்கு இதனுடைய நிருவாகப் பணிகள் இருக்கவும், கொள்கைபற்றியவைகளை முதன்மையாக ஆராய்வதற்கான பொறுப்பை மற்ற இரண்டு உறுப்பினர்களும் பெற்றிருக்கவும், தலைவரோடு மேல்முறையீட்டு இறுதிக் கழகமாகச் செயற்படவும் 1949ஆம் ஆண்டில் ஹூவர் கமிஷன் சிபாரிசு செய்தது. அதிபர் ட்ருமென் இந்தச் சிபாரிசுகளை நிருவாகக் கட்டளையில் சேர்த்துக்கொண்டார். 1953ஆம் ஆண்டில் பணியாட்களுக்கான தொடர்பு அலுவலரை ஐசன்ஹோவர் பதவி நீக்கம்செய்துவிட்டுக் கமிஷன் தலைவரைப் பணியாட்கள்பற்றியவைகளில் இவருக்கு உடனடியான ஆலோசகராக உயர்த்தினர். தம் புதிய நிலையின் அடையாளமாக இப்பொழுது (1954) தலைவர் கேபினெட்டோடு கலந்து பேசுகிறார். ஆகையால், பல ஆண்டுகளுக்குப் பின் 1937ஆம் ஆண்டின் சிபாரிசுகள் முழுமையாக நிறைவேறின [7]

முதன்முறையாகப் பணியாள் தொகுதி ஆட்சியானது கூட்டரசு ஆட்சியியலின் மத்திய ஓடையில் சென்றடைந்ததும், அதிபரின் நேர்முகத் தொடர்புடையவைகளில் ஒன்றாக இது உயர் மட்டத்தில் தன்மதிப்பு நிலையை அடைந்ததும் இம் மாற்றங்களின் தனிச் சிறப்பாகும்: பட்ஜெட் செயலகத்திற்கு ஒப்பான தன்மதிப்பு நிலையை இது அடைந்தது.

இதே காலத்தில் திற முறையில் மற்றொரு சிறப்பான மாற்றம் ஏற்பட்டது. 'பொலிஸ் பணியிலிருந்து பணியாள் தொகுதியின் ஆக்கக் கூறுகளுக்குப் பரவலாக விலகிச் செல்வதையும் பணியாள் தொகுதிபற்றியவைகளின் செயற்பாட்டு அதிகாரத்தைக் கமிஷன் முதன்மையான நிறுவனங்களுக்கு ஒப்படைக்கும் விருப்பையும் இம் மாற்றம் வெளியிட்டது. இரண்டாவது உலகப் போருக்கு முன் கமிஷன் தன் செயற்பாட்டுப் பொறுப்புகளைப் பொறுமையுடன் பாதுகாத்தது. உறுதியையும், சட்டம் ஒழுங்குமுறைகளுக்கான தக்க மதிப்பையும் வேறு வகையில் பெறவியலாதென இது நம்பியது. நியமனம் செய்யவேண்டிய முதன்மையான நிறுவனங்களுக்குக் குழப்பம் உண்டாக்கும் வகையில் இதனுடைய வேலைகளில் கடுமையான பாக்கிகள் இருந்தாலும், நிறுவனங்களிடமிருந்து நெருக்கடி உதவியை ஏற்க அல்லது பொறுப்பை இவைகள் பங்கிட்டுக்கொள்வதை அனுமதிக்கும் அளவிற்குக் கமிஷன் செல்லாது.

[7] அரசியல் இயல்புடைய பதவிகள்பற்றிய முதன்மையான ஆலோசகர்களில் ஒருவராகக் கமிஷன் தலைவரை ஐஸன்ஹோவர் அமர்த்தினர். அரசியல், அரசியல் சார்பில்லாப் பொறுப்புகளைச் சேர்த்தலும் அதிபரின் நெருங்கிய அரசியல் குடும்பத்தில் (கேபினெட்டில்) உறுப்பினரானதும் மூல முதலாகவும் கடன் பொறுப்புகளாகவும் தோன்றின. இதை எழுதும்பொழுது இதன் முழு உட்கருத்துகள் தெளிவாக இருக்கவில்லை. திறமை முறைக்கான விளைவுகள் கண்டு சிலர் அஞ்சினர்.

இரண்டாவது உலகப் போரின் மனித சக்தியின் பேரளவுத் தேவையானது கமிஷன் தன்னுடைய சொந்தச் சிப்பந்தியுடன் இவ் வேலைப் பளுவை ஏற்க இயலாதிருந்தது. சில பாதுகாப்பு களுக்குட்பட்டு நிறுவனங்கள் தாமே ஆள் எடுப்பது, தேர்வு நடத்துவது, வகைப்படுத்துவது, தொழிலாளர்களை நிலைப்படுத்து வது போன்றவைகள் பெருமளவு அனுமதிக்கப்பட்டன.[8] உலகப் போருக்குப் பின் கூட்டரசு நிரந்தரச் சிப்பந்தித் தொகுதியின் பெரு வளர்ச்சி பழைய முறைக்கு மாறுவதைத் தடுத்தது; சட்டத் தாலும் ஒழுங்கு முறையாலும் பணியாள் தொகுதிபற்றியவை களில் பெருமளவு செயற்பாட்டு அதிகாரம் கமிஷனிடமிருந்து நிறுவனங்களுக்குச் சென்றடைந்தது.

இருப்பினும், கமிஷன் தன்னுடைய இறுதியான அதிகாரத்தை ஒப்படைக்கவில்லை. நிறுவனங்களின் பணியாட்கள் வேலையைச் சோதனை செய்யவும், இதனுடைய தரங்களுக்கொப்ப தக்க நட வடிக்கை எடுக்கவும், தேவைப்படும்பொழுது இதனுடைய அதிகார ஒப்படைப்பை நிறுத்தி வைக்கவும் அல்லது நீக்கிவிடவும் இது இயக்கப்பெற்றது.[9]

தொழில் நெருக்கத்தாலும் கமிஷன் படிப்படியாகப் பெற்ற பணிகளின் முழுப் பரப்பையும் நிறைவேற்ற இது எதிர்பார்த்த போதிய நிதியைப் பெற முடியாததால் இதன் பங்கின் தத்துவத் தில் பெருமாறுதல் வலியுறுத்தப்பட்டது. சிறிய அளவில் நிறு வனத் தலைவரின் மேலாண்மைக் கடமைகளின் ஓர் இணைந்த அங்கமான பணியாள் தொகுதியின் வேலைப் பொறுப்பு முதன் மையாக நிறுவனத் தலைவருடையதென்னும் கருத்து இம் மாற்றத் திற்கு வசதியளித்தது. 'பணியாள் தொகுதி மேலாண்மையானது, கூட்டரசு ஊழியர்களின் வேலையை மேற்பார்வையிடும் அல்லது இயக்கும், திட்டமிடும் எல்லோருடைய முதன்மையான பொறுப் பாகு' மென்ற அறிக்கையோடு 1947ஆம் ஆண்டின் நிருவாகக் கட்டளை தொடங்கியது.[10]

கமிஷன் துறைகளின் எதிரெதிரான நிலையின் புதிய பங்கை 1953ஆம் ஆண்டில் கமிஷன் அறிவித்தது. 'திட்டமிடல், படைத் தல், ஆராய்தல், தலைமை யளித்தல் போன்றவைகளிலிருந்து கமி

[8] F. W. Luikart, 'An Inspection Program to Improve Personnel Administration" Public Personnel Review, X (1949), 72. See also Gladys Kammerer, 'Revolution by Decentralization' ibid., XIII (1952), 137.

[9] Gladys M. Kammerer, 'Impact of War on Federal Personnel Administration' 1939-1945; Leonard D. White, ed. 'Civil Service in War Time'.

[10] Executive Order 9830 (Feb. 24, 1947).

ஷனின் பங்கு படிப்படியாக மாறிக்கொண்டிருக்கிறது.' இதில் கமிஷன் தரங்களை அமைக்கிறது; இத் தரங்களுக்கேற்ப நிறுவனங்கள் இயங்க அதிகாரத்தை ஒப்படைக்கிறது; இவைகளின் இயக்கத்திற்கு வசதியளிக்கவும் ஒப்புறுதியளிக்கவும் இவைகளின் பணியைத் தணிக்கை செய்கிறது.[11] கூட்டரசு நிறுவனங்களுக்காகப் பேராய்வையும் மற்றப் பல பணியாள் செயற்பாடுகளையும் கமிஷன் இன்னும் செய்துவருகிறது. ஆனால், தலைகீழாக மாற்றவியலாத இப்போதைய போக்குகள் முதன்மையான நிறுவனங்களில் கணிசமாகப் பொறுப்பை அளிக்கின்றன.

3. பொதுப் பணிகள் ஆட்சி

மூன்றாவது சேவை விரவிய நிறுவனம் சரக்குகள் கொள்முதல் பற்றியது. 1949-ல் கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் இந்தப் பணி பொதுப் பணிகள் ஆட்சியாக வலுப்படுத்தப்பெற்றது. இதனுடைய உருவ வளர்ச்சி, நிறுவனக் கொள்முதலுக்கும் மத்தியக் கொள்முதல் அலுவலகத்திற்கும் இடையில் நலனின் முரண்பாட்டை வெளியிடுகிறது.

பொருள்களையும் சேவைகளையும் நுகரும் நிறுவனமாக இப்பொழுதைப்போல் முன் போர்த் துறைக்காக ஒருசில ஆண்டுகளுக்குக் கருவூலத்துறை தரவு நிறுவனமானபொழுது, அலெக்சாந்தர் ஹாமில்டனின் பேரரசு அமைக்கும் சார்புடைய நாட்டங்கள் மத்தியக் கொள்முதலில் ஒரு துணிகரச் செயலைக் கொண்டு வந்தன. 1860ஆம் ஆண்டில் நிறுவப்பெற்ற அரசாங்க அச்சகம் காகிதம் வாங்கவும், பொது அறிக்கைகளையும் பத்திரங்களையும் அச்சடிக்கவும் வரிந்திறுக்கவும் (binding) தனி நிறுவனமாகியது. இருப்பினும், பொதுவில் ஒவ்வொரு நிறுவனமும் பொதுவான தரங்களுக்கும், ஒன்றுக்கொன்று பரிமாற்றமான தேவைகளுக்கும் தொடர்பின்றியும் செயலகத்தின் எத்தகைய கட்டளை அல்லது கட்டுப்பாடின்றியும் இதனுடைய பொருள்களை வாங்கியது.

சேவை விரவிய ஒரு கொள்முதல் அலுவலகம் இடைப்படும் பல நிலைகளால் இறுதியில் நிறைவேறியது நம்மைத் தடுத்து நிறுத்தத் தேவையில்லை. அடிப்படையான பொருள்களைக் கொள்முதல் செய்வதற்காகச் சேவை விரவிய தரங்களை வளர்ப்பதில் முதலில் படிப்படியாகப் பொதுப் போக்கிருந்தது. உண்மையான கொள்முதல் இன்னும் முதன்மை நிறுவனங்களிடமே இருந்தது. பின் மத்தியக் கொள்முதல், சேமிப்பு இருப்பு, பொதுவாகப் பயன்படும் இனங்களை வழங்கப் பின்னால் பொதுப் போக்கு உதவியது.

[11] United States Civil Service Commission, 'The Reorganization of the U.S. Civil Service Commission' (Washington, 1953).

கூட்டரசுக் கொள்முதலின் அளவு மிகப் பெரிய அளவாக வளர்ந்தது. சமீப காலத்தில் உலக முழுவதிலும் சிவில் தரவிற்கு மட்டும் சுமாராக ஒரு மில்லியன் டாலராகும்பொழுது விரயத் திற்கும் மட்டுமீறிய செலவிற்கும் இருந்த வாய்ப்பு குறிப்பிடத் தக்கதாகும். கூட்டரசுக் கொள்முதல் முறையை ஆழ்ந்து ஆராய்ந்த பிறகு, கொள்வினைகளை இணைப்பதற்கு மத்திய நிறுவனம் ஒன்று இல்லாதிருத்தல் இதன் பெரும் குறையென ஹூவர் கமிஷன் அறிவித்தது. 1949ஆம் ஆண்டின் கூட்டரசு உடைமை ஆட்சி இயல் சேவைகள்பற்றிய சட்டத்தைக் காங்கிரசு உடனடியாக நிறைவேற்றியது.[12]

ஒரு பெரிய நிறுவனத்தில் சேவை விரவிய செயலை வலுப் படுத்த, மத்திய நிறுவனம் உசிதம்போல் முதன்மைத் துறை களுக்கு அதிகார ஒப்படைப்பை அனுமதிக்க, அதிபருக்கு நேர்முக மாகப் பொறுப்புடைய அலுவலர் ஒருவரிடம் அதிகாரத்தைக் கொடுக்க இச் சட்டத்தின் முதன்மையான கூறுகள் இப் பரந்த போக்கின் அடையாளமாக இருக்கின்றன. அதிபர் செனெட்டின் இசைவுடன் பொதுச் சேவைகளின் ஆட்சியாளரை அமர்த்துகிறார். 'அதிபரின் இயக்கத்திற்கும் கட்டுப்பாட்டிற்கும் உட்பட்டு இவ ருடைய பணிகளைச் செய்ய' இவர் இயக்கப்படுகிறார். இப்படியாக, கொள்முதல் செய்யும் வேலை அதிபருக்குக் கீழ் ஓர் உயர்மட்டத் திற்குத் தனி மதிப்பின் நிலையில் உயர்வு பெற்றது. இத் தனி மதிப்பு நிலையில் பட்ஜெட் செயலகமும் சிவில் சர்விஸ் கமிஷ னும் இருக்கின்றன. கொள்முதல், சேமிப்பு வைப்பு, அனுப்புதல் போன்றவைகளுக்கான பொறுப்பும், சரக்குகளை வழங்கவும், மிஞ்சி யதை மாற்றவும் அல்லது ஒழுங்கமைக்கவும் இதுவரையில் பல கீழ்ப்படிநிலை நிறுவனங்களில் திரண்டிருந்தவைகள் இப்பொழுது புதிய நிறுவனத்தில் குவிந்திருந்தன. தனித்த இறுதிப் பொறுப்பை இவ்வாறு பெற்றவுடன் முதன்மை நிறுவனத்திற்கு எளிதாக அதிகாரத்தை ஒப்படைக்கும் நிலை தோன்றியது. துறைத் தலைவர் களுக்கு அல்லது ஆட்சியாளருக்குப் பதில் இவர்களுக்காக மற்றெந்த நிறுவனத்தையும் குறிப்பிட்டுத் தம் கொள்முதல் கடமைகளை ஒப்படைக்க இவருக்கு அதிகாரமளிக்கப்பட்டது.

பொதுச் சேவைகளின் ஆட்சி, கட்டுப்பாட்டையும் சேவைப் பணியையும் பெற்றிருக்கிறது. அரசாங்க ஊழியர்களின் 'பொதுப் பயன்பாட்டு வகைகளைச் சிவில் சர்விஸ் கமிஷன் சோதனை செய்து நிறுவனங்களுக்குக் கிடைக்கும்படி செய்யும். இதே கோட்பாட்டின் படி நிறுவன வசதிக்காக, பொதுவாகப் பயன்படும் இனங்களை

[12] 63 Stat. 377 (June 30, 1949).

இது பருமக் கொள்முதல் செய்கிறது. இதைத் தேவைக்குக் கிடைக்குமாறு செய்கிறது. பொதுச் சேவை ஆட்சி ஒரு கட்டுப் பாட்டு நிறுவனமாக இருந்து, தனிப்பட்ட அமைப்புகள் எவ்வகை யான பொருள்களை வாங்கலாம் என்பதை உறுதி செய்கிறது. தரங்களை இது உறுதிப்படுத்துகிறது; கொள்முதல் கொள்கைகளை வகுத்தளிக்கிறது; பட்டியலிலுள்ள சரக்குகளின் பொருள்களுக்கு உச்ச விலையை விதிக்கிறது (மிகையாக இருந்தால் காங்கிரசிற்கு அறிவிக்க அதிகாரத்தைச் செயற்படுத்தி); நிறுவனக் கொள்முதல் செயற்பாடுகளை விசாரணை செய்கிறது. ஆகையால், அரை நூற்றாண்டிற்கு மேலாக மெதுவான வளர்ச்சிக்குப்பின், சிவில் பொருள்களைக் கொள்முதல் செய்ய ஒரு தனி சேவை விரவிய நிறுவனத்தை அமைக்கும் கருத்திற்குக் கூட்டரசு அரசாங்கம் முற்பட்டது. இதன் தலைவர் உடனடியாகவும் நேர்முகமாகவும் அதிபருக்குப் பொறுப்புடையவராயிருப்பார். முதன்மை நிறுவனங் களுக்குப் பரவலாக அதிகாரம் ஒப்படைக்கப்பட்டாலும், கட்டுப்பாடு தனிப்பட்டிருக்கிறது; பொதுச்சேவை ஆட்சியாளர் வழியாக இது வெள்ளை மாளிகையிலிருந்து எழுகிறது.

எவ்வாருயினும், பொதுச்சேவை ஆட்சியை ஒரு தரவு அலுவலக மெனக் குறுகிய பொருளில் பொருள் செய்வது தவருகும். வசதி களின் மிகத் திறமையானவைபற்றிய ஆய்வுகளை இது நடத்து கிறது; நிலம் வாங்குகிறது; கட்டடங்களைக் கட்டுகிறது; இடத்தைக் குத்தகைக்கு விடுகிறது. வெளி நாட்டுக் கொள்முதல்களில் இதற்குச் சிறிது பொறுப்புண்டு; மிகையான உடைமையின் விற்றுமுதல் தீர்வையை இது கட்டுப்படுத்துகிறது. தேசிய சுவடிக் கூடத்திற்கும் இதனுடன் தொடர்புகொண்டுள்ள அலுவலகங்களுக்கும் இது செயலக நிறுவனமாகும்.

4. தொடர்பு முறைகள்

சேவை விரவிய மேலாண்மை நிறுவனங்களின் முந்திய எடுத்துக்காட்டுகளைப் பல அரசுகளிலும் பெரிய நகரங்களிலும் இருக்கும் பட்ஜெட், பணியாள் தொகுதி, கொள்முதல் நிறுவனங்க ளால் உடனடியாக இரட்டிக்கலாம். இவைகளின் பயனுடைமை பற்றிய கருத்துகளின் பரந்த வேறுபாடுகளாலும் சர்ச்சையாலும் இவைகளின் வளர்ச்சி குறிப்பிடப்பட்டிருக்கிறது. இப்பொழுது எழுந்துள்ள சிறப்பியல்புக்குரிய அழுத்தங்கள், சோர்வுகளின் சுருக்கமான பகுப்பாய்விற்கு நாம் செல்லலாம்.

இவைகளுக்கு வெளியேயுள்ள இச்சேவை விரவிய மேலாண்மை அலுவலகங்கள்பற்றித் திடமான துறைகள், நிறுவனங்களின் இயற்கையான எதிர்ச் செயல் முதலில் நட்பற்றிருந்தது. இவை

களின் தேவைகளை அல்லது இவைகளை இந் நிறுவனங்கள் இயன்ற அளவு பயனுடைய முறையில் சமாளிக்க ஒரு வெளி அமைப்பால் இயலாதென வாதித்தனர். திடமான நிறுவனங்கள் எதிர் நோக்கிய குறிக்கோள்கள் மேலானவையென மேலாண்மை நிறுவனம் கருதத் தொடங்கியதும், சுகாதாரப் பிரச்சினைகளை அல்லது பொது நலத்தைச் சிக்கனத்திற்கு அல்லது அமைப்பு ஒழுங்கிற்குக் கீழ்ப்படுத்துவதும் இன்னும் மோசமாகும். முதன்மைத் துறைத் தலைவர் தம் நிறுவனத்திற்குள் இப் பல மேலாண்மைச் செயற்பாடுகளைக் கட்டுப்படுத்த முடியாத அளவிற்கு இவருடைய பொறுப்புக் குறைக்கப்பட்டதென வலியுறுத்தப் பெற்றது. மேலும், முழுமையான மேலாண்மை நிறுவனங்களோடு கலந்து பேசுவதிலும், தேவையான சேவைகள் அல்லது பொருள்களைப் பெறுவதிலும் ஏற்பட்ட காலதாமதத்தாலும் வசதியின்மையாலும் இடையரு மனக்குறைகள் எழுந்தன.

நிறுவனக் கருத்தில், சிவில் சர்விஸ் கமிஷன் அல்லது மத்திய பட்ஜெட் அல்லது கொள்முதல் அலுவலகத்தின் கட்டுப்படுத்தும் செயல்கள் தேவையற்றனவாகவும் விருப்பற்றனவாகவும், இதன் முதன்மையான பொறுப்புகளை எதிர்ப்பனவாகவும் தோன்றின. சேவை விரவிய மேலாண்மை நிறுவனங்களின் அத்துமீறுகையில் இருக்கும் இடர்களை வில்லார்டு என். ஹோகன் (Willard N. Hogan) என்பார் நன்ருகக் கூறியுள்ளார். இச் சேவை விரவிய மேலாண்மை நிறுவனங்களின் வேலைகள் அதிகாரத்தையும் பொறுப்பையும் பிரித்தனவென்றும், தம் பயனுடைமை எல்லைகளுக்கப்பால் இவைகள் தள்ளிவிட்டனவென்றும், நிருவாகக் கொள்கைகளையும் முடிவுகளையும் தடுக்கவும் அலைக்கழிக்கவும் இவைகள் ஒரு நிலைக்கு உருவாயின வென்றும் இவர் வாதம் செய்தார். அமைப்பை யொட்டிய நடைமுறைக்கும் செயலுக்குமிடையே கோளாறுகளின் ஒரு தீய நிகழ்வு தோன்றிவிட்டதென்றும், இதில் கொள்கைக் கட்டுப்பாடோடு இயந்திரக் கட்டுப்பாடு போட்டியிட்டுக்கொண்டிருந்ததென்றும் இவர் வாதித்தார்.[13]

சிவில் சர்விஸ் கமிஷனுக்கும் முதன்மை நிறுவனங்களுக்குமுள்ள தொடர்பால் இவ் வாதம் விளக்கப்படலாம். பல்வேறு பணியாள் தொகுதிச் செயற்பாடுகளுக்கான ஒரேபடித்தான விதிகளையும் தேவைகளையும் வகுத்தளிப்பது சிவில் சர்விஸ் கமிஷனின் பணிகளில் ஒன்ருகும். ஒரு நிறுவனத் தலைவருடைய அமைப்பில் மிகச் சிறந்த சிக்கனமான இயக்கத்தைப் பெறல் இவருடைய கடமைகளில் ஒன்ருகும். நிறுவனத்தின் செயற்படும் நலன்கள் கமிஷனின் கட்டுப்படுத்தும் அதிகாரத்தோடு முரண்படுவதுபோல் ஒருசில நிலைகளில் தோன்றும். எடுத்துக்காட்டாக, நிறுவனத் தலைவர் தம்

[13] Willard N. Hogan, 'A Dangerous Tendency in Government' Public Administration Review, VI (1946), 235.

அமைப்பின் உடனடியான நலனில் ஒரு குறிப்பிட்ட தொழிலை நடத்தக் கட்டளையிடுகிறார். நன்கு தகுதி பெற்ற ஓர் ஊழியரை இவர் முறையாகத் தகுதி பெறாத மற்றொரு பதவிக்கு மாற்றுவதைக் கூறலாம். சிவில் சர்விஸ் கமிஷனுடைய ஒழுங்குமுறைகளும் விதிகளும் இம் மாற்றத்தைத் தடுக்கின்றன. நிறுவனத் தலைவர் தம் செயலை மாற்றிக்கொள்ளக் கமிஷன் வலியுறுத்துகிறது. கமிஷன்களும் சேவை விரவிய மேலாண்மை அலுவலகங்களும் முதன்மை நிறுவனங்களின் துறைகளைத் தொழில் முறையில் நடத்துவதைத் தடுக்கின்றனவென்று குறைகூறுகின்றன. கமிஷன்கள் செயற்படுத்தவேண்டிய சட்டத்திற்கு எதிராக இக் குற்றச்சாட்டு உண்மையிலேயே இயக்கப்பட்டிருக்கிறது.

ஹோகனுடைய பகுப்பாய்வை ஓ. கிளென் ஸ்டாஹல் (O. Glenn Stahl) என்பார் நுண்ணிதின் ஆய்ந்தார். மத்திய மேலாண்மைச் சேவைகளின் பங்கைச் சேவைகள் அல்லது கட்டுப்பாடுகளாக இவர் ஆதரித்தார். இவைகள் எந்த மட்டத்தில் ஈடுபட்டிருந்தனவோ அந்த நிறுவனத்திற்குச் சேவையாகவும், ஆனால், தலைமை நிருவாகியின் சார்பில் ஏற்க அந்த மட்டத்தில் ஒரு கட்டுப்பாடாகவும் இவை இருந்தன. ஒவ்வொரு திட்ட அலுவலரின் ஒவ்வொரு விருப்பிலும் சட்டெனத் தோன்றும் எண்ணத்திலும், பணியாள் தொகுதி, பட்ஜெட் அல்லது மற்ற மேலாண்மை நிபுணர் துன்பத்திற்குள்ளாக வேண்டுமென்பது முதன்மை நிறுவனத்தின் உயர் மட்டத்தில் ஓர் அதிகார மறுப்பாக இருக்கிறது. தகவல் தெரிவித்தல், வழிகாட்டுதல், உதவுதல் போன்ற நோக்கத்திற்காகவும், தேவையால் உயர் மேலாண்மையின் சார்பில் திட்ட அலுவலர்களைக் கட்டுப்படுத்துவதற்கெனவே மேலாண்மை நிபுணர்கள் அமர்த்தப்பட்டிருக்கிறார்கள் என்று இவர் வலியுறுத்தினர்.[14]

குறிப்பாக, கொள்முதல், பணியாள் தொகுதிச் செயற்பாட்டிலும் மிகையான பொறுப்புக் குவிப்பு ஓர் அளவு இயக்கத் தடைக்குக் காரணமாகும். தொடக்கத்தில் கொள்முதல் நிபுணர்களும் சிவில் சர்விஸ் சீர்திருத்தக்காரர்களும் தமக்குரிய துறைகளில் நல்ல விளைவுகளையும் கடந்து, தம் முழுநிறை அதிகாரத்திற்கான கோரிக்கைகளை எழுப்பினர். முழுதும் பொருத்தமான தமக்குரிய தேவைகளை யொட்டி முதன்மை நிறுவனங்கள் நடவடிக்கையெடுக்கும் தம் திறமையை இழந்தன. சிறிய தனிச் சிறப்புடைய சாதனங்களை வேண்டிப்பெற அல்லது பணியாள் தொகுதியின் உட்செயற்பாடுகளை இவைகள் பெற்றிருக்கவேண்டும். சிக்கனம், ஆற்றல், பொறுப்புப் போன்றவைகளின் நலனில் இவைகளைச் 'செயலகத்தில்' முடிவு செய்திருக்க வேண்டும். சேவை விரவிய

[14] O. Glenn Stahl. 'Strait Talk About Label Thinking' Ibid. VI (1946), 362.

தரங்களில் செயற்படும் முதன்மை நிறுவனங்களுக்குச் செயற்பாட்டு சுதந்திரம் விடப்பட்டுள்ளது. இப்பொழுது மிகையான எளிமை பெறப்படுகிறது. எந்த அதிகார எல்லைக்குள்ளும் சரியான சமநிலை ஒரு தகராருக எப்பொழுதும் இருக்கலாம் என்று கருதப் படுகிறது.

முதன்மை நிறுவனம் அல்லது 'வெளி' மேலாண்மை ஆகியவைகளில் இறுதி ஆய்வில் எது முடிவு செய்கிறதென்னும் வினவை யொட்டியே இந்தத் தொடர்புமுறை மிக்க வினையியலான கூறு பாடாக மாறுகிறது. பணியாள் தொகுதித்துறையில் இப் பிரச்சினை விவாதிக்கப்பட்டது; சிறப்பாகச் சிவில் சர்விஸ் கமிஷன் ஓரளவு சுயேச்சையான நிலையைப் பெற்றிருக்கும் அதிகார எல்லைகளில் இது விவாதிக்கப்பெற்றது. சில நிகழ்ச்சிகளில், குறிப்பாக ஓய்வு பெற்ற போர் வீரர்களின் விருப்பில் கமிஷன்களுக்கு மாற்று வழிகள் இல்லை. சட்டம் அனுகூலங்களை அளிக்கிறது. இவைகளைச் செயற்படுத்தச் சட்டம் கட்டளையிடுகிறது. பல காரணங்களின் விளைவாக, முதன்மை நிறுவனங்களுக்கான பல பணியாள் தொகுதிப் பிரச்சினைகளை முடிவு செய்யச் சிவில் சர்விஸ் கமிஷன்கள் விரிவான தகுதி பெற் றிருந்தன. முதன்மை நிறுவனங்களின் எதிர்ப்பு இவைகளைப் பொறுத்தவரை சூழ்ச்சியில் முடிந்திருக்கிறது; ஒரு நீண்ட முறை யற்ற போர் சில சமயங்களில் எழலாம். இரண்டாவது உலகப் போருக்குப்பின் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சிவில் சர்விஸ் கமிஷன் மேலே குறிப்பிட்டது ஒரு புதிய பொருத்தப்பாட்டைக் குறிப்பிடுகிறது.

துறைகள் என்ன வாங்கவேண்டும் ? எவ்வளவு வாங்கவேண்டு மென்பதை யார் முடிவு செய்கிறதென்பதுபற்றிய வினவின்மீது, கொள்முதல் அரங்கில் பல போர்கள் நடந்திருக்கின்றன. நெடுஞ் சாலை இயந்திரத்தின் குறிப்பிட்ட வகைகளுக்கான பேரங்கள் தொடங்கின. தம் தேவைகளுக்கு மிகப் பொருத்தமான இயந் திரத்தைத் துறை தெரிவு செய்தது. ஆனல், செயற்பாட்டில் அதிகச் சிக்கனத்திற்காகக் கொள்முதல் அலுவலகத்திற்கு மற்ருெரு வகை தேவைப்பட்டது. ஓர் அரசுப் பொருட்காட்சிசாலை, 'யார் ? யார் ?' என்ற நூலின் ஒரு படியைப் பெறவேண்டியது; கொள்முதல் அலுவலகம் இதை வாங்க மறுத்தது; அண்மையிலுள்ள நூலகத்தின் ஒரு படியைப் பொருட்காட்சி சாலை ஊழியர்கள் பயன்படுத்தலாம் என்று இவ் வலுவலகம் கூறியது. இந் நிகழ்ச்சிகள் பல ஆண்டு களாக இருக்கின்றன, ஆனல், அதிகாரப் பகுப்புப்பற்றிய அடிப் படையான பிரச்சினையின் தன்மையை இவை எடுத்து விளக்கு கின்றன. இதற்குக் கொள்கைப் பிடிவாதமான விடை இல்லை. திடமான நிறுவனங்களின் செலவிடும் தன்மைமீது சில கட்டுப்பாடு களைச் சட்ட ஆக்கக்கொள்கை தெளிவாக ஆதரிக்கிறது. திடமான

துறைகளுக்கு ஒதுக்கப்பட்ட சமூகக் குறிக்கோள்களை அடைய ஆட்சி இயல் முறை பேணப்படுவதிலும் இந்தக் குறிக்கோள்களுக்குத் துணை நிறுவனங்களின் கடமைகள் இரண்டாந்தரமானவை என் பதிலும் ஒரு பொருத்தமான சமநிலை நோக்கிய சில மேலாண்மை யுதவி கிடைத்தது.

இந்தச் சிக்கலான தொடர்பு முறையில் அவ்வப்போது செயற் படுத்தப்பட்ட வெளி மேலாண்மைக் கட்டுப்பாட்டின் உண்மையான அளவைத் தலைமை நிருவாகியால் ஆதரிக்கப்படுகின்ற முழுமையான மேலாண்மை அங்கங்களின் அளவின்மீது இது பெருமளவு சார்ந் திருக்கிறது. பெருந் திடமான நிறுவனங்களில் அதிகாரம் தங்குவதற் கான மனப்பான்மை வலிமையாக இருக்கிறது அல்லது பிரிக்கப்பட் டால் படிப்படியாக இது இங்கு வந்தடையும். பெரிய அதிகார எல்லை களில் இத்துணைப் பணிகளை நிறைவேற்ற முதன்மை நிறுவனங் களின் தகுதியை வளர்க்கவும் பொதுத் தரங்களின்கீழ்ச் செயற் படவும் மேற்பார்வை செய்யவும், இவைகளுக்கு அதிகாரத்தை ஒப்படைக்கவும் சமீப காலப் போக்கு அமைகிறது. சில மாநில அரசாங் கங்களில் சேவை விரவிய மேலாண்மையில் நிறுவனங்களில் சட்டத் தால் நிலைபெற்ற அதிகாரத்தைத் துறைகளின் எதிர்ப்பு அழித்து விட்டது. கவர்னர்களும் இதற்கு எதிர்ப்பின்றி இணங்கினர். இருப்பினும், கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் நிறுவன நிருவாகிகளுக் கெதிராக முதன்மையான முழு மேலாண்மைப் பதவிகளை அதிபர் களும் காங்கிரசும் நன்ருக ஆதரித்தனர்.

சுருக்கமாக, நிருவாகப் பிரிவில் ஒற்றுமையை உறுதிப்படுத்தும் சிறந்த வழிகளில் ஒன்ருகவும், திட்டத்தையும் கொள்கையையும் ஒரு வாறு கட்டுப்படுத்துவதிலும், ஓர் அளவு ஆட்சி இயல் பரப்பிலும் சேவை விரவிய மேலாண்மை நிறுவனங்கள் இருக்கின்றன. கூட்டரசு அரசாங்கம், கலிஃபோர்னியா அரசு அல்லது நியூயார்க் நகர் போன்ற பரந்த தொழில்துணிவில் ஆட்சி இணைப்பிற்கும் நிருவாகத் தலைமைக்கும் இவை இன்றியமையாக் கூறுகளாகின்றன. இவைகளின்றி எப் பெரிய அதிகார வரம்பின் செயல் வினையையும் நடத்திச் செல்வது இயலாததாகிறது. மேலும், பெரிய அளவு செயற்பாட்டிற்கும் பல்வேறு மேலாண்மைத் துறைகளிலும் சிறப்புப் பயிற்சி செய்யும் நிபுணர்களின் திரண்ட அனுபவத்திற்கும் காரணம் சிக்கனம் நோக்கிய திட்டவட்டமான ஆதாயங்களேயாகும். மறு புறம், முதன்மை நிறுவனங்கள் தாமாகவே விரிவடைய முயல்வதால் மேலாண்மைப் பணிகளுக்குத் தடங்கல் உண்டாகலாம் என்பதில் ஐயமில்லை ; இ∴து ஓர் இடர் ; இதைச் சமாளிக்க நிறுவனங்களின் உள்கட்டுப்பாடு மட்டுமின்றித் தலைமை நிருவாகிக்குப் பணியாற்றும் நிருவனங்களைப் பொறுத்தவரை இவருக்கு உறுதியும் தேவைப் படுகிறது.

6. ஒற்றுமை வேட்பு: துறை அமைப்பும் மேலாண்மையும்

ஒரு சிறிய அதிகார எல்லேயில் துறை ஒற்றுமை மிக எளிதில் பெறப்படுகிறது; உண்மையில், நல்ல தலைமை கிடைத்தால் இது தானுகவே ஏற்படுகிறது. பெரிய அமைப்புகளில், குறிப்பாகக் கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் இடையருது ஒற்றுமைக்காகப் போராட வேண்டும். சில சமயங்களில் இதை அளவாகத்தான் பெறலாம். இருப்பினும், முன் குறிப்பிட்ட சிதைவாற்றல்களின் பொதுத்தன்மையைத் துறைக்குள்ளேயே சமன்செய்யாதவரை தலைமை நிருவாகி மீதும் இவருடைய சிப்பந்தித் தொகுதிமீதும் ஏற்கமுடியாத இணைப்புச் சுமை புகுத்தப்படுகிறது. இதன்விளைவாக, நிர்வாகக்கொள்கை ஏற்பைப் பெறத்தக்க வழிகள் இருக்கின்றனவென்பதும், செயற்பாட்டின் உள் உறுதிப்பாட்டை உறுதிப்படுத்தவும், சுயேச்சையானவர்களின் கூட்டமென்பதைக் காட்டிலும் ஒரு குழுவாகச் செயலகத்தின் பணியை எளிதாக்கவும் இது அதிபர், துறைத்தலைவர்களின் நலனில் சிறப்படைகிறது. துறைகளின் உள் இணைவாற்றலை மறைவாக அச்சுறுத்தும் பிரிவினை சக்திகளையும், இவைகளைத் தடுத்து நிறுத்தும் வழிகளையும் பார்ப்பதற்கு முன், அரசியல் செயலகம், நிரந்தர தொழில்சார்ந்த பணி ஆகிய நிறுவன அமைப்பின் இரு பெரு மட்டங்களையும் ஆய்தல் விரும்பத்தக்கதாகும். பணியாள் தொகுதி ஆட்சியில் இந்த இரண்டாகப் பிரிவுறும் முறை சில முக்கியப் பிரச்சினைகளை உட்கொண்டிருக்கிறது. இவைகள் பின்னர் வரும் அதிகாரத்தில் விளக்கப்பட்டிருக்கின்றன. ஒவ்வொரு பெரிய பொது நிறுவனத்தின் இவ்விரு துறைகளுக்கிடையே எல்லை வகுப்பது ஓர் அமைப்புப் பிரச்சினையாகும். இவ்விரண்டின் பொருத்தப்பாடு, இணைத்தல், பிரித்தல் ஆகிய சக்திகளின் இழுத்தலும் தள்ளுதலும் முடிவில்லாக் கூறுகும்.

1. அரசியல் தொழில்சார்ந்த மட்டங்கள்

தேசிய, மாநில முறைகளிலும் அல்லது தல முறைகளிலும் துறைகளின் அமைப்பு இரு பெரும் பிரிவுகளாக அல்லது மட்டங்க

ளாகப் பிரிகிறது. இவை : அரசியல், தொழில்சார்ந்த ஆட்சி இயல் மக்களாட்சி அரசாங்கத்தில் இரண்டும் இன்றியமையாதன : ஒவ்வொன்றும் மற்றொன்றுடன் உறுதியான இணையற்ற பணியைப் பெற்றிருக்கிறது: எந்த ஆட்சி முறையிலும் அரசியல் பிரிவு கொள்கையை உறுதிப்படுத்துகிறது; இதற்குப் பொறுப்பேற்கிறது. இதனுடன் தொழில்சார்ந்த ஆட்சி இயலை இயக்கி, மேற்பார்வையிடலும் இதனுடைய பணியாகும். கொள்கையைச் செயற்படுத்துவதும், அரசியல் தலைமைக்கு அறிவுரை அளித்தலும் இதன் பணியாகும். கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் இவ்விரு பிரிவுகளின் கட்டுமானம் மிகச் சிறப்பாக வளர்ச்சியடைந்திருத்தலால், பின்னர் வருகிற பக்கங்களின் பகுப்பாய்விற்காக இது பயன்படுத்தப்படலாம் ; ஆனுல், மாநிலங்களிலும் மாநகர்களிலும் இதற்கொப்பான ஆய்வைப் பயனுள்ள முறையில் செய்யலாம். சிறிய ஆட்சி எல்லைகளில் இவ்விருமை நிலை நன்ருகத் தெரியவில்லை.

கூட்டரசு அரசாங்கத்தில் அரசியல் நிருவாகம் இயல்பாகச் செயலாளரையும் கமிஷனர்களையும் மற்ற நிறுவனத் தலைவர்களையும், செயலாளர்களையும், உதவிச் செயலாளர்களையும் (இருந்தால்) பொது ஆலோசகரையும், கொள்கைத் துணைக் குழுவையும், காங்கிரசோடு தொடர்புகொள்ளும் பணியாள்களையும், பொதுத் தொடர்பு, செய்தித் துறைகளின் தலைவர்களையும், சில செயலகத் தலைவர்களையும் கொண்டிருக்கிறது. அரசியல் பிரிவு அரசுத் தூதுவர்களையும் மற்றத் தூதரகத் தலைவர்களையும் கொண்டிருக்கிறது. இது மேலும் சில மண்டல அலுவலகத் தலைவர்களையும் கொண்டிருக்கும். கருத்தளவில் இவர்கள் தொழில் சார்ந்த ஆட்சித் துறையைச் சேர்ந்தவர்கள் என்றும் குறிப்பிடலாம்.

தொழில் சார்ந்த ஆட்சி இயல் பிரிவு, ஆட்சி இயலுக்கான உதவிச் செயலாளரையும், பட்ஜெட், நிதி, பணியாள் தொகுதி, முதன்மையாகக் கொள்முதல் போன்ற துறை விரவிய மேலாண்மை அலுவலர்களையும், சில செயலகத் தலைவர்களையும், பல பிரிவுத் தலைவர்களையும், பல மட்டங்களில் உள்ள ஆட்சி இயல் உதவியாளர்களையும், மண்டல அலுவலகங்களின் தலைவர்களையும், கள அமைப்புகளின் தலைவர்களையும், கீழ்ப்படிநிலைகளில் உள்ள அலுவலர்களையும் கொண்டிருக்கிறது.

இன்னும் முடிவுபெருத வழக்கமான வாடிக்கையாதரவைக் கொண்ட பதவிகளைக் குறைக்க இயலாத காரணத்தால், தொழில் சார்ந்த ஆட்சி இயல் பணியைத் தெளிவாகச் சேர்ந்த சில வகை அலுவலர்கள், ஏறத்தாழ, இன்னும் அரசியல் பிரிவைச் சேர்ந்திருக்கிருர்கள். அரசியலில் இன்னும் செல்வாக்குப் பெற்றுவரும் தனி மதிப்பு நிலையையுடைய 22,000 அஞ்சல் தலைவர்களைக் கொண்ட

முதல், இரண்டு, மூன்று வகுப்புகளை இவை கொண்டிருக்கின்றன ; உயர் மட்டங்களில் உள்ளவர்கள் நீங்கலாகக் கூட்டரசு வழக்குரைஞர் களையும், சுங்கவரி வசூலிப்பவர்களையும், செயலாண்மைப் பணித் துணைவர்களையும் இவை கொண்டிருக்கின்றன.

அரசியல், தொழில் சார்ந்த ஆட்சி இயலின் இப்போதைய எல்லைப் பிரிவினைப் பகுதியாகத் தற்செயல் நிகழ் விளைவாகவும், முரண்படுகின்ற ஆற்றல்களுக்கிடையேயான சமன்பாட்டின் விளை வாகவும் பகுதி, கொள்கையின் தெளிவில்லா ஏற்பின் விளைவாகவு மிருக்கிறது. ஏற்கத்தக்க தெளிவான வேறுபாட்டை ஏற்படுத்தும் கருத்து என்ன ? நிறைவேறிய செயலின் தொடர்புடைய சிறப்பை இது அடிப்படையாகக் கொண்டிருக்கவில்லை. திடமான இடை ஒப்புமை இருந்தாலும் இது படிநிலைத் தனி மதிப்பாகாது. கொள்கை யுடன் இது தொடர்புடையதன்று. ஏனெனில், கொள்கை உருவாக்க லிலும் இரகசியமான வகைகளிலும் தொழில் சார்ந்த அலுவலர்கள் செயல் தொடர்பு கொண்டிருக்கின்றனர். கொள்கை முடிவுகளுக்கான அரசியல் பொறுப்பேற்பவர்களும், இதைப் பொது மக்கள் முன் எடுத்துக் கூறி ஆதரவு பெறுபவர்களும் அரசியல் பிரிவைச் சேர்ந்த வர்களென்பது பொதுக் கருத்தாகும் ; மற்றவர்களனைவரும் தொழில் சார்ந்த பிரிவைச் சேர்ந்தவர்கள். கட்சிக் கட்டுப்பாடு மாற்றத்தால் பதவி இழக்க நேரிடும் என்று எதிர்பார்ப்பது அரசியல் பொறுப்பு எனப் பொருள்படும். வேலை அல்லது பதவியின் உள்ளார்ந்த தன்மையால் முதலில் எல்லைக்கோடு வரையப்படுகிறது. எப்பொழு தும் இருக்கக்கூடிய சில எல்லைக்கோட்டை யடுத்த நிகழ்வுகளை அவ் வப்போது நிருவாக முடிவால் ஒதுக்கி வழங்குகின்றனர்.

ஹெர்பர்ட் எம்மரிச் (Herbert Emmerich), ஜி. லைலி பெல்ஸ்லி (G. Lyle Belsley) என்போர் குறிப்பிட்ட எல்லைக்கோடு இதுதான். 'துறை என்ன செய்கிறதென்பதை முடிவு செய்யும் அல்லது இது காங்கிரசிற்கு எதைச் செய்யவேண்டு மென்று மேவுரை செய்யும் அதிகாரம் பெற்றிருப்பவரும், காங்கிரசுக் கமிட்டிகள் முன்னும் மக்க ளின் முன்னும் கொள்கையை எடுத்துக் கூறுபவரும், முன்னணி யிலிருந்து கொள்கையை வலியுறுத்துபவரும், இச் சொல்லின் ஒவ் வொரு பொருளிலும் அரசியல் சார்ந்த கொள்கையை உறுதிசெய்யும் நிருவாகியாக இருப்பவரும், தொழில்சார்ந்த பணியிலிருந்து தன்னை நீக்கிக் காட்டத்தக்க வகைப் பணிகளைச் செய்பவரும், ஆட்சி இயலால் அமர்த்தப்படவேண்டிய ஒருவகையான ஊழியராக இருப்பவருமாகிய வரே ஓர் உயர்தர அலுவலராவார்' என்று இவர்கள் எழுதினர்.[1]

[1] Herbert Emmerich and G. Lyle Belsley, 'The Federal Career Service—What Next ?' Public Administration Review, XIV (1954), 4.

செனட்டின் ஒப்புதலைப் பெறவேண்டிய அலுவலர்களுக்கும் மற்றவர்களுக்குமிடையேயான வேறுபாட்டோடு மேலே குறிப்பிட்ட கருத்து ஒத்துப்போகவில்லை. கொள்கை முடிவு செய்வதற்கான பொறுப்பேற்போடு தொடர்பில்லாதவர்களும் அல்லது இவைகளை வெளிப்படையாக எடுத்துக் கூறி எதிர்த்து நிற்பவர்களும் ஒப்புதலைப் பெறவேண்டிய ஆயிரக்கணக்கான பதவிகளில் இப்பொழுது இருக்கின்றனர். மாறாக, கொள்கை முடிவுகளோடு நெருக்கமாகத் தொடர்புடைய சில அலுவலர்களை ஒப்புதல் இல்லாமல் அதிபர் அமர்த்துகிறார். பட்ஜெட் செயலக இயக்குநர் இதற்கோர் நல்ல எடுத்துக்காட்டாவார்.

பிரிக்கும் கோடு நிலையானதன்று: ஆனால், நீண்ட வீச்சு இடப் பெயர்ச்சிக்கும், குறுகிய கால மாற்றங்களுக்கும் இது உட்பட்டதாகும். பல ஆண்டுகளாக எழுத்தர்கள் மட்டுமே நிலையான சேவையில் இருந்தனர். படிப்படியாக அமைப்பின் உயர் மட்டங்கள் போட்டித் தேர்வு முறை சிவில் பணிக்குள் கொண்டுவரப்பட்டன. 1939ஆம் ஆண்டில் செயலகத் தலைவர்களின் பெருமளவை முறையான திறமை முறையால் தெரிவு செய்தனர். (47–ல் 22); சேவைத் தொகுதிக்குள்ளிருந்து பதவி உயர்வால் ஒரு பெரும் அளவினர் தேர்ந்தெடுக்கப்பெற்றனர் (12); எஞ்சியதில் ஆறு பேர்கள் வெளிப்படையாக அரசியல் அடிப்படையில் அமர்த்தப்பட்டனர்.[2] இரண்டாவது உலகப் போருக்குப் பின் இதே அரசியல் கட்சி அதிகாரத்தில் இருக்கையில் செயலகத் தலைவர்கள் மட்டத்தை நிலைப்படுத்தும் மனப்பான்மை தொடர்ந்தது. மேலும், தொழில் சார்ந்த பிரிவினரைச் சேர்ந்த பல உயர்தரமானவர்கள் தெளிவாகக் கொள்கை உருவாக்கும் பதவிகளுக்கு அமர்த்தப்பெற்றனர். ஜெஸி. எம். டொனல்டுசன் (Jesse M. Donaldson) அஞ்சல் தலைவர் நாயகமாகவும், பிரெடெரிக் ஜே. லாட்டன் (Frederick J. Lawton) பட்ஜெட் செயலக இயக்குநராகவும் அமர்த்தப்பட்டதைக் குறிப்பிடலாம். ஐசன்ஹோவர் ஆட்சிப் பதவியேற்றதற்குப் பின் இக் கோடு அறியக்கூடியவாறு தாழ்ந்தது.

1953ஆம் ஆண்டுத் தொடக்கம் அரசியல், தொழில் சார்ந்த ஆட்சி இயல் பணிகளைக் குழப்பத்திலிருந்து நீக்கப் புது முயற்சிகள் இருந்து வருகின்றன. ஒன்றின்மேல் சென்று கவிழ்வதைத் தடுக்க வழிகாட்டும் கருத்தை உருவாக்க முயற்சி மேற்கொள்ளப்படுகிறது. 'அட்டவணை C'யை ஏற்படுத்தியது ஒரு முயற்சியாகும். அரசாங்கத்தின் நிருவாகப் பிரிவு அமைப்புப் பற்றிய இரண்டாவது கமிஷனுக்குப் பிரச்சினையை மாற்றுவது மற்றொரு முயற்சியாகும்.

[2] Arthur W. Macmahon and John D. Millett, 'Federal Administrators' (New York : Columbia University Press, 1939), p. 449.

சிவில் சர்விஸ் கமிஷனால் சிறப்பாகக் குறிப்பிடப்பட்ட பதவிகளாகிய மூன்றாவது வகுப்பு 'C' அட்டவணையாயிற்று. மிகப் பெரும் எண்ணிக்கையிலான பதவிகளுக்குத் தேர்வுகள் நடத்துவது வசதியில்லாதிருந்தது; இப் பதவியில் இருந்தவர்களும் தொழில் சார்ந்த பணியின் போட்டியில் இருக்கவில்லை. பல ஆண்டுகளுக்கு இவர்கள் 'A' அட்டவணையில் இருந்தனர். போட்டித் தகுதிகள் அடிப்படையில் பதவியில் அமர்த்தக்கூடியனவும், பதவியில் இருப்பவர்கள் முழுப்போட்டியில் தனி மதிப்பு நிலை பெற்றிருக்கக் கூடியனவும் 'B' அட்டவணையில் அடங்கும். 1953-ல் இளவேனிற் காலத்தில் அதிகாரம் பெற்ற, 'C' அட்டவணை, கொள்கை நிருணய, இரகசியப் பதவிகளையும், தேர்வில்லாமல் அமர்த்தக்கூடிய பதவிகளையும் உட்கொண்டிருக்க அமைக்கப்பட்டிருந்தது.[8] ஒரு பதவியை இந்த அட்டவணையில் சேர்க்கக் கமிஷனின் ஒப்புதலைப் பெறவேண்டும்

'C' அட்டவணையில் எந்த முடிவுத் தரங்களும் நிபந்தனையாகச் சேர்க்கப்படவில்லை. பொது விதியாக நிறுவனம் விரவிய பதவிகளை மட்டும் இதில் சேர்த்துக்கொள்வதையும், கொள்கை உறுதிப்படுத்தும் வகையிலிருந்து களப் பதவிகளை விலக்கிவிடுவதையும் கமிஷன் உறுதிப்படுத்தியது. ஆண்டு இறுதியில் 1000 பதவிகள் 'C' அட்டவணைக்கு ஒதுக்கப்பட்டன; இதற்குச் சமமான எண்ணிக்கையினரைச் சேர்த்துக்கொள்ளத் துறைகளும் நிறுவனங்களும் கேட்டவை மறுக்கப்பட்டன. துணை உதவிச் செயலாளர், காங்கிரசுத் தொடர்பு அலுவலர்கள், உயர் அரசியல் நிருவாகிகளின் இரகசியச் செயலாளர்கள், பெருமளவு எண்ணிக்கையிலான செயலகத் தலைவர்கள், கொள்கைத் தொடர்புடைய தனிச் சிறப்பு அலுவலகங்களின் சில இயக்குநர்கள், பாதுகாப்புத் துறையின் உளவியல் கொள்கை பற்றிய சில இயக்குநர் போன்றோர், பிரிவுத் தலைவர்கள் பலர், மண்டல இயக்குநர் சிலர் போன்ற கொள்கை நிருணய அலுவலர்களும் இதில் அடங்குவர். சில கேபினெட் உறுப்பினரின் காரோட்டிகள் இரகசியமான பதவிகளைப் பெற்றிருந்தனர்.

இரண்டாவது ஹூவர் கமிஷனின் பணியாள் தொகுதியின் சிறப்புப் பிரிவு, கொள்கை நிருணயம் செய்யும் தன்மையிலான பதவிகளைப்பற்றி மிகக் குறுகிய கருத்தையே மேற்கொண்டது. செயலகத் தலைவர்களையும் கீழ்ப்படிநிலையை 'C' அட்டவணையின் காட்சி வரம்பிற்கு வெளியே வைத்துச் செயலக மட்டத்தைக் கருத்தில் கொண்டு இச் சிறப்புப் பிரிவு ஒரு கோடு இழுத்தது. ஆட்சி இயலுக்கான உதவிச் செயலாளர் பதவியும் வெளியே இருந்தது. செயலகத் தலைவர்கள், செயலக உதவித் தலைவர்கள், செயலகத் தலைவர்களின் உதவியாளர்கள், பிரிவுத் தலைவர்கள்,

[8] Executive Order 10440 (March 31, 1953).

இவர்களின் உதவியாளர்கள் போன்ருேரைப்பற்றிய கருத்து வேறுபாடு நுட்பமுடையதாக இருந்தது. 1954, ஜூன் மாதத்தில் இத்தகைய 345 பதவிகளைக் கமிஷன் 'C' அட்டவணைக்கு ஒதுக்கி வழங்கியது. இப் பதவிகள் போட்டிப் பணிகளைச் சேரவேண்டுமெனச் சிறப்புப் பிரிவு நம்பியது.

அரசியல் அலுவலகத்திற்கும் நிரந்தரப் பணிக்கும் இடையேயான சமன்பாடு, மாற்றத்திற்கும் தொடர்ச்சிக்கும் இடையில் நகரும் நடுநிலை அமைதியை எடுத்துக் காட்டுகிறது. அரசாங்கப் போக்கிலும் ஆட்சி இயல் கலையிலும் இவ்விரு கூறுகள் தேவையாகின்றன. ஆனால், நீண்டகாலமாகத் தொழில் சார்ந்த பணி உறுதிப்பாட்டின் கூற்றையும் தனித் திறமைக் கூற்றையும் வெளியிடுகிறது; இது முதன்மையாகக் கவனிக்கப்பட்டது.

மாநிலங்களிலும் மாநகர்களிலும் சட்டமும் நடைமுறையும் பெரிதும் மாறியிருக்கின்றன. சிவில் பணிமுறை இருக்கும் இடத்தில் மாநிலச் செயலகத் தலைவர்களை இது பாதுகாக்கிறது. மற்ற நிகழ்வுகளில் பெருமளவு உறுதிப்பாடு உண்மையிலேயே நிலவலாம். வர்ஜினியா அல்லது வெர்மோன்ட் போன்ற ஒரு கட்சி அரசுகளில் இதைச் சிறப்பாகக் காணலாம். சில அரசுகளில் ஆட்சி மாற்றத்தோடு முழுமையான பதவி நீக்கம் ஏற்படலாம். நகரங்களில்கூட செயலகத் தலைவர் மட்டத்திலும் மிகக் கீழ்ப்படிநிலைப் பதவியிலும் முறையான திறமை முறை பரவி நிற்கிறது. கவுன்சில் மேலாளர், நகர்களிலும் பல சிறிய சமூகங்களிலும் நகரப் பொறியாளர், மாநகர் ஆலோசகர், சுகாதார அலுவலர், தீயணைப்புத் துறைத் தலைவர், பொலிஸ் தலைவரும் துறைத் தலைவர்களும் ஆகியோர் தொழில் சார்ந்த பணியைச் சேர்ந்தவர்கள். மெய்யாக இவர்கள் நிரந்தரப் பதவிக்காலத்தை அனுபவிக்கின்றனர்.

2. துறை ஒற்றுமைக்கு முட்டுக்கட்டைகள்

(1) அரசியலுக்கும் தொழில் சார்ந்த நிருவாகிகளுக்கும்: அரசியல் செயலகமும் தொழில் சார்ந்த பணியும் கூடியிருக்கவேண்டியது. துறைகளுக்குள்ளும் நிறுவனங்களுக்குள்ளும் பிரிவு ஆற்றல் இருப்பதாகக் குற்றஞ்சாட்டப்படுகிறதும், பிரிவினை சக்திகளைக் கொண்டிருக்கக்கூடிய இரண்டாகப் பிரிவுறும் முறையை இது உண்டாக்குகிறது. வெறும் இயங்கு விசையாலும் உட்சோர்வாலும் தொடர்புடையவர்களைப் பொறுத்தவரையில் அழிக்கும் நோக்கம் எதையும் உட்கொண்டிருக்காமல் பெரிய அமைப்புகள் மாற்றத்தை எதிர்க்கின்றன. மேலும், முந்திய செயல் வழிகளுக்கு உணர்வால் கட்டுப்பட்ட இடைநிலை மேலாண்மை நிருவாகிகளிடமிருந்து பெருமளவு கொள்கை மாற்றம் எதிர்ப்பைத் தூண்டலாம். இருதரப்பாரின்

நனி சிறந்த நல்லெண்ணத்தோடுகூட, அரசியல் நிருவாகக் குழு வின் இடமாற்றத்திற்கும், நிரந்தர நிர்வாகக் குழுவின் உறுதிப்பாட் டிற்கும் இடையேயுள்ள இடைவெளி உண்மையானதே. எந்தக் கட்சி அரசியல் அதிகாரத்தைப் பெற்றிருந்தாலும் தொழில் சார்ந்த ஆட்சிப் பணி பற்றுறுதியோடு இருக்கக் கடமைப்பட்டிருக்கிறது.

(2) செயலகத் தன்னுட்சி மரபு: செயலகங்களின் திரளே துறைகள். சில நிகழ்வுகளில் இவை எந்த நிறுவனத்தோடு இருக் கின்றனவோ, அந்த நிறுவனத்திற்கு முந்தியனவாக இருக்கின்றன. பல நிகழ்வுகளில் தன்னியக்கத்திற்கும் தற்காப்பிற்குமான வலிமை யான திறமையை இவை வளர்த்துக்கொள்ளுகின்றன. பொது நில அலுவலகம், இந்தியர் (சிவப்பு இந்தியர்) அலுவலகம், ஓய்வூதிய அலுவலகம், பத்திரப் பதிவலுவலகம் ஆகிய பழமையான தொடர் பில்லாத இந் நான்கினையும் உள்துறைக்கு மாற்றி, இதை 1849ஆம் ஆண்டில் அமைத்தனர். பலவகையான தொடர்ச்சியற்ற இதனு டைய செயல்களால் ஒரு நூற்றாண்டிற்குப் பிறகும் இத் துறை வாய்ப்புக் குறைவான நிலையில் இருந்தது. செயலகப் பற்றுறுதிகளை அகற்ற அல்லது வலுப்படுத்த ஒரு பொதுவான துறைக் குறிக் கோளைக் கண்டுபிடிக்கும் இடராலும் இத் துறை வருந்தியது. சுகாதாரம், கல்வி, பொதுநலம் பற்றிய புதுத் துறையும் ஏறத்தாழ 1953 ஆம் ஆண்டில் இதே நிலையில் தானிருந்தது. தன் போக்கை உள்துறை தொடங்கியபொழுது இதற்கு நிறுவனம் விரவிய மேலாண்மை சிறிதுமில்லை. ஆனால், இதை முழுதும் பெற்று இத் துறை இயங்கியது. வேளாண்மைத் துறையின் செயலாளர் இதற்குத் தலைமை தாங்காதபொழுது இதன் செயலகத் தலைவரின் கூற்றை மெக்கின்லி (Mckinley) என்பார், 'எங்களுக்குத் துறை தேவை இல்லை. எங்களை நாங்களே பாதுகாத்துக்கொள்ள விரும்புகிறோம்.' என்று குறிப்பிட்டதை மேற்கோள் காட்டினார். சில செயலகங் களுக்குள் காணப்படும் மனப்பான்மையின் மீக்கூற்றே இது.

(3) செயலகப் போட்டி: துறைக் காரியங்களில் உறுதிப் பாட்டை அடைய மற்றப் பல நேர்முக சக்திகள் தடையாக இருக் கின்றன. ஒன்றிற்கு எதிராக மற்றொரு செயலகம் போட்டியிடுதல் இயல்பாக இருக்கிறது. காரணங்கள் உள்ளார்ந்திருக்கின்றன. துறை முழுவதற்குமாகக் கிடைக்கக்கூடிய வரையறைக்குட்பட்ட வளங்களுக்காக எங்கும் போட்டி இருக்கிறது. இதற்கென அதிபர் ஒரு தொகையை ஒதுக்கியுள்ளார். இதில் தம் பங்கைப் பெறச் செயலகம் ஆண்டுதோறும் போராடவேண்டும். குறிப்பிட்ட நிகழ்வு களில் வேலை வகுத்தொதுக்குதலுக்காகப் போட்டி இருக்கிறது; இரண்டு செயலகங்களில் ஒன்று இவைகளின் எல்லையோரங்களில் இருக்கும் செயலை அடையமுற்படுகிறது. பணம் ஒதுக்கி வைப்பதற்

கான போராட்டத்தில் சொத்தாக மாற்றக்கூடிய பெருமைக்கும் தனி மதிப்பு நிலைக்குமாகப் போட்டி இருக்கிறது. இரு தரப்பிலும் பற்றுடன் நேர்மையாகப் பெற்றிருக்கும் கொள்கையில் கருத்து வேற்றுமைகள் இருக்கின்றன. உள் முரண்பாடுகளின் நிறுவன அடிப்படைகளைச் சிக்கலாக்கும் சொந்த வழிப் பகைகளுமிருக்கின்றன. பெருமளவு ஒத்துழைப்புமிருக்கிறது.

(4) காங்கிரசின் கமிட்டிகள் : இச் சிதைவுச் சக்திகளை மென்மையாக்க, காங்கிரசுக் கமிட்டிகள் ஒன்றும் செய்வதில்லை; உண்மையில் இவைகளை மிகைப்படுத்துகின்றன. செனட் அல்லது சபையின் பொருத்தமானகமிட்டிக்கு ஒதுக்கப்பெற்ற காங்கிரசுக்காரர்களின் தனி நலன்கள் செயலகத்தினதும், இதனுடைய வாடிக்கைத் தொகுதியுடையதுமான தனிச் சிறப்பு நலன்களாகும். தல நலன்களும் தனிச் சிறப்பு நலன்களும் ஓர் அதிகாரக் கேந்திரத்தைப் படைக்கின்றன. கட்டுப்பாடற்ற கமிட்டி முறை இதைத் தாக்குதலுக்கு அசையாததாகச் செய்யலாம். இத்தகைய கூட்டிற்கு எதிராகச் செல்லும் துறைத் தலைவர் ஆட்சிக் கொள்கைக்கு இணக்கம் பெறச் செய்யும் முயற்சி கடினமான பணியாகவும், வெறுப்புத் தருகிற செயலாகவும் காணலாம்.

(5) வெளி நெருக்கக் குழுக்கள் : சில செயலகங்கள் வலிமையாக இருக்கின்றன. ஏனெனில், செயலகத் திட்டங்களால் நன்மை அடைந்த அரசாங்கத்திற்கு வெளியேயுள்ள வலிமையான அக்கறைக் குழுக்களுக்கு இவைகள் குவிமையம் சார்ந்த முனைகளாகும். வணிகக் கழகம், நீர்வழியும் கப்பற் சங்கம், தொழில் நிலையங்கள், படைப் பொறியாளர் அணியின் பின் திடமாக நிற்கும் காங்கிரசுக்காரர் உட்படப் பல குழுக்கள் சேர்ந்து தேசிய ஆறுகள், துறைமுகங்களின் காங்கிரசு உருவாகியது. வேளாண்மைத் துறையின் மற்றத் திட்டங்களையும் செயலகங்களையும் எதிர்க்கும் சில திட்டங்களுக்கும் செயலகங்களுக்கும் அமெரிக்கப் பண்ணைச் செயலகக் கூட்டுக் கழகம் ஆதரவளிக்கிறது.[4] தாக்குதல் தொடங்கும் செயலகம் வெளியுலக ஆதரவை அமைதியாகப் பெறத் தயங்குவதில்லை.

(6) பருமன் : துறையின் ஒற்றுமைக்கான இடையூறுகளில் பருமன் ஒன்றாகும். வாஷிங்டனில் உள்ள வணிக அல்லது கருவூலத் துறையின் கட்டடங்கள் அல்லது பெண்டகன் கட்டடங்கள் இதன் அடையாளமாகின்றன. இவைகளிலும், இன்னும் மற்ற அரசாங்கக் கட்டடங்களிலும் செயற்படும் சக்திகளின் தலைவராக அமர்ந்திருக்கும் ஒருவர், ஐம்பதாண்டிற்கு முன்னிருந்த கூட்டு

[4] Charles M. Hardin, 'The Politics of Agriculture' (Glencoe, Ill. Free Press, 1952.).

அரசாங்கத்தைக் காட்டிலும் பெரியதோர் அமைப்பை உலகத்தைச் சுற்றிச் சிதறிக் கிடக்கும் செயலிகளோடும் இயக்குகின்றார். முழுதாக ஒரு நூற்றாண்டு இந்த அரசாங்கத்திற்கான முழுச் செலவைக்காட்டிலும் பெண்டகன் ஆண்டுதோறும் செலவிட்டுக் கொண்டிருக்கிறது. பிரச்சினைகளின் சிக்கலான தன்மை பருமனுக்கு இணையாகி விடுகிறது; உள் நாட்டு உறுதிப்பாட்டையும் தீர்வுகாண முடியாததாகத் தோன்றும் உலகச் சமநிலைப் பிரச்சினை போன்றவை களோடு நிறுவனங்கள் செயல் தொடர்பு கொள்ளவேண்டி யிருக்கிறது. 'நிருவாகப் பிரிவின் உடனடியான பெரிய வளர்ச்சித்' துறைகளுக்குள்ளும் நிறுவனங்களுக்குள்ளும் பெருங் குழப்பத்தை உண்டாக்கியதோடு, அதிபருக்கும், இவைகளுக்கும், இவை ஒவ்வொன்றிற்கிடையேயும பெருங் குழப்பத்தை உண்டாக்கியது என்று முதல் ஹூவர் கமிஷன் அறிக்கை வெளியிட்டது. பயனுடைய உள்ளிணைப்பு, இயக்கத்தின் இடர்கள், புவியியல் சார்ந்த பரவுகைக்கும் பெரிய அளவிற்கும் கணித வீதத்தைக் காட்டிலும் மிகையாகப் பல்கிப் பெருகுகின்றன.[5]

(7) செயலகத் தொகுதியின் ஆயத்தமின்மை: கூட்டரசுச் செயலாளர்களின் முன் அனுபவம் விரைவாகவும் பயனுள்ள முறையிலும் தலைமையைப் பயன்படுத்த வழக்கமாக இவர்களைத் தயாரிப்பதில்லை. துறையின் செயற்பாடுகளோடு தொடர்புடைய வராக இருந்தாலும் பதவிக்கு வரும் செயலாளர், பல நிகழ்வுகளில் துறையோடு அலுவல் தொடர்பு கொண்டிராதவராக இருக்கலாம். அநேகமாக ஒவ்வொரு நிகழ்விலும் இவருடன் இருக்கும் துறைத் தலைவர்களோடு இவர் முந்திய செயல் அனுபவம் பெற்றிராதிருக் கலாம். தன்னுடைய உயர் மட்டக் குழுவைத் தேர்ந்தெடுக்க எப்பொழுதும் இவருக்குச் சுதந்திரமில்லை. பல்வேறு அலுவல் சார்ந்த நிறுவனங்களோடு ஒரு வணிகராக அல்லது குடிமகனகச் செயல் தொடர்பு கொண்டிருந்ததைத் தவிர முந்திய அரசாங்க அனுபவம் பெரும்பாலும் இவருக்கிருந்ததில்லை. தன் அமைப்பின் மீது ஆதிக்கம் செலுத்திப் பழக்கப்பட்டவராகவும், எந் நிகழ்ச்சி யிலும் வழக்கமாக அரசாங்கத்தில் கண்டிராத ஓர் அளவு செயற் பாட்டு நெகிழ்வுடன் பழக்கப்பட்டவராகவும் இருத்தலால், இவருடைய தொழில் அனுபவம் ஒரு கடன்பாடாகலாம்.

மெய்யாக, விரிவான பல்வேறு அரசியல் காரணங்களுக்காகச் செயலாளர்கள் தெரிவுசெய்யப்படுகிறார்கள் (அதிபர்மீது

[5] அரசாங்கச் செயற்பாடுபற்றிய செனெட் அறிக்கையைப் பார்க்க: 'Organization of Federal Executive Departments and Agencies,' Senate Committee Report No. 14, 83rd Cong. 2nd. Sess. (1954), and Subsequent Editions. கமிட்டி ஆண்டு தோறும் நிருவாகப் பிரிவின் பெரிய அமைப்பு வரை படத்தை வெளியிடுகிறது. Herman Pritchett, 'The Post Master General and Departmental Management', Public Administration Review, VI (1946), 130.

சுமத்தப்படுகிறார்கள்). ஆனால், தம்மைத் தலைவர்களாகக் கொண்டிருக்க வேண்டிய நிறுவனத்தின் பயனுடைய தலைமையோடு இக் காரணங்கள் தொடர்புடையனவல்ல. கட்சிப் பேரவைக் கூட்டத்திற்குமுன் அறிந்துகொண்டது, போராட்டக் கடப்பாடுகள், சொந்தப் பேராவல், அக்கறைக் குழுக்களின் வருநிலை வாய்ப்பு வளங்கள், குழுப் பிரதிநிதித்துவம், புவியியல் சார்புடைய பிரதிநிதித்துவம், அதிபரின் சொந்த விருப்புகள் போன்ற இவைகளின் பல்வேறு அளவு ஆற்றல், துறைகள், நிறுவனங்களின் தலைவர்களைத் தெரிவு செய்வதில் பயன்படுகிறது. இவற்றுடன் தொழில் சார்ந்த அல்லது மற்றத் தகுதிகளும் இவர்களுக்கு இருக்கவேண்டும். இவர்களின் பின்னணியிலிருந்து முறையே இருப்புகளையும் பொறுப்புகளையும் இவர்கள் தம்மோடு கொண்டுவருகின்றனர். துறைத் தலைமையைப் பெறலாம் அல்லது இழக்கலாம். மெய்யாக, ஒரு செயலாளரின் தனிநுட்பத் தகுதிகள் வழக்கமாக இரண்டாந்தரமானவைகளாகக் கருதப்படுகின்றன. தம்முடைய கேபினெட்டில் அதிபர் அரசியல் அதிகாரத்தை ஒருங்கமைக்க வேண்டும். காங்கிரசிலும் நாட்டிலும் அதிபரின் தலைமைக்கு கேபினெட் உறுப்பினர் கொண்டுவரக்கூடிய அரசியல் வலிமையோடு ஒப்பிடும்பொழுது, தனிநுட்பத் தகுதிகள் பெரும்பாலும் சிறப்பற்றவைகளாகும்.

3. இணைப்பாற்றல்கள்

அடிக்கடி முரண்படுகின்ற, மோதுகின்ற, சில சமயங்களில் ஒத்துழைக்கின்ற, இவைகளின் நேர்நிலையிலும் அதிகாரத்திலும் எப்பொழுதும் மாறுகின்ற, பலதிசைகளிலும் செல்லுகின்ற சக்திகளின் பெரு நீர்ச்சுழியின் நடுவில் கூட்டரசுத் துறையின் செயலாளர் வசிக்கிறார். வெற்றிபெற அரசியலில் கூர்மதியுடையவராகவும் ஆட்சி இயல் முறையில் தகுதி வாய்ந்தவராகவும் இருக்கவேண்டுமென்பது தெளிவு. பால் எச். அப்பல்பி (Paul H. Appleby) இக் கருத்தைப் பயனுள்ளதாக்கியிருக்கிறார். 'ஆனால், ஆட்சி இயலின் உயர்மட்டத்தில் வெற்றிகண்ட மனிதனுக்கு ...... அரசியல் அறிவு தேவைப்படுகிறது. இவருக்குச் சூழ்ச்சி முறை அறிவும் இதன் செயல் முறை அறிவும் தேவைப்படுகிறது. எப்பொழுது நகரக்கூடாதென்பதும், எப்பொழுது போராடக்கூடாதென்பதும், எப்பொழுது எங்கு முன்னேறவேண்டுமென்பதும், எப்பொழுது உறுதியாக இருக்கவேண்டுமென்பதும், எப்பொழுது பின்வாங்க வேண்டுமென்பதும், எப்பொழுது போரிட வேண்டுமென்பதும் இவருக்குத் தெரியவேண்டும். இப் பகுதியில் நாம் இறைநிலை இணைவுப் பான்மையை நெருங்கிவிடுகிறோம்.'[6] அக்கறையற்ற

[6] Paul H. Appleby, 'Harold D. Smith,—A Public Administrator,' Public Administration Review, VII (1947), 79.

வராக அடிக்கடி துறைக்கு வருகிறவரும் காலப்போக்கில் இதை மற்றொருவருக்கு விடப்போகிறோம் என்பதைத் தெரிந்திருக்கிற வருமான இவருக்கும் இதே சூழ்ச்சித் திறமும் இதன் செயல் முறையும் தெரிந்திருக்க வேண்டும். எவ்வாருயினும், இவர்களுக்கு மூலவளங்களுண்டு. இவை இவர்களுக்கு ஆதரவளிப்பதோடு வழக்கமாக ஒற்றுமைப்படுத்தும் அதிகாரத்தை உண்மையானதாகச் செய்கின்றன.[7]

(1) அரசியல் உதவியாளர்கள்: அரசியல் துறையிலிருக்கும் முதன்மை நிறுவன நிருவாகிகள், உதவிச் செயலாளர்களைத் தவிர அரசியல் உதவியாளர்களின் ஒரு சிறிய குழு, துறைத் தலைவர்களின் பயன்படுத்தப்பெருத சொத்தாக இருக்கிறது. இத்தகைய மனிதர்கள் சாமர்த்தியத்தையும் அனுபவச் சிறப்புப் பின்னணியையும் பெற்றிருந்தால், புதிதாக வருகின்றவர்களுக்கு அரசியல் தொடர்புகளிலும் துறைமேலாண்மையிலும் உதவி செய்ய லாம். இந்த வகையான திறமையைத் திரட்டிச் சேர்த்துவைப்பது தம் பொறுப்பென எந்தக் கட்சியும் கருதவில்லை; இதற்கான வழிகளையும் எளிதில் வரையறை செய்ய இயலவில்லை. அமைச் சவைப் பதவியைப் பெற்றிருக்கும் இதன் உறுப்பினர் ஒவ்வொரு வருக்கும் பெரிய பிரிட்டிஷ் அரசியல் கட்சிகள் ஒவ்வொன்றும் இத்தகைய உதவியளிக்கத் தயாராக இருக்கிறது. அமெரிக்க அரங்கில் அறிவுடையோரின் களஞ்சிய மொன்றிருத்தல் பெருமதிப் பிற்குரியதாக இருக்கும் என்பதில் ஐயமில்லை.

இவ்வகை வளங்களில் சிலவற்றைத் தற்செயல் நிகழ்வு அளிக் கிறது. இந்த நிலையில் மிகச் சரியான, சொந்த நட்பும், பழக்கமும், திறமையுமுடைய இள வயதினருக்குக் கிடைக்கும். அரசியல் சிபாரிசு, அரசியலில் சுறுசுறுப்பாய் இருந்த வணிக அல்லது வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த மனிதரொருவர், மாநில அரசாங்க அனுபவ முடையவர்கள் போன்ருேரை அவ்வப்போது இப் பணிக்கு எடுத்துக் கொள்ளலாம். அமெரிக்க அரசியல் முறையோ ஆட்சி இயல் அமைப்போ இப்பொழுது போதிய திறமையையும் தகுதியையும் உறுதியளிக்கும் வகையில் அமைக்கப்படவில்லை.

(2) ஒத்துழைப்பின் வருநிலை வாய்ப்பு வளம்: ஒரு துறையும், இதன் தனிச் செயலகங்களும் ஓர் அமைப்பாகும். ஓர் அமைப்பு என்ற முறையில், இதனுடைய பல்வேறு உறுப்புகளிட மிருந்து விருப்பையும் உட்கருத்தையும் பொது நெறிமுறைகளையும் ஏற்கவும், தலைமைக்குப் பற்றுறுதியளிக்கவும் இது ஒரு குழுவாக

[7] See the brilliant analysis by Arthur W. Macmahon, 'Departmental Management, in President's Committee on Administrative Management', Report with Special Studies, p. 249.

இருப்பதால், இயல்பாகவே கட்டளையிடுகிறது. உண்மையில் இவை எல்லா அமைப்புகளிலும் எங்கும் காணப்படுகின்ற சிறப்பியல்புகளாகும். இவைகள் எந்த அளவிற்குப் பழைமையானவைகளோ, அந்த அளவிற்கு இத்தகைய அமைப்புப் பற்றுறுதிகளைப் பெறலாம். இவைகளை உயர் மேலாண்மை வளர்க்கலாம்; ஆனால், நிறுவனங்களுக்கிடையே உண்டான போராட்டத்தாலும் போட்டியாலும் இவை தாமாகவே எழலாம். பல ஆண்டுகளாக, இப் பற்றுறுதியை வலிமையாகப் பெற்றிருக்கும் தொழில் சார்ந்த ப... ...ு பெருஞ் செல்வாக்கு நிலைக்கு உயர்ந்திருக்கி... துகளை வரலாறு திரட்டுகிறது.

(3) தனிப்பட்ட சட்டப் பொறுப்பு: கூட்டரசு முறையின் முந்திய வரலாற்றின்போது செயலாளரிடம் முழு அதிகாரத்தைச் சட்டத்தால் அளித்தும், இவரது இயக்கத்தின்கீழும் மேற்பார்வையின்கீழும் எல்லாக் கீழ்ப்படி நிலை அலுவலர்களைச் செயற்படும்படி செய்தும் ஒற்றுமை பெறப்பட்டது. அவ்வப்போது நேர்முகமாகச் செயலகத்திற்கும் கீழ்ப்படிநிலைப் பதவிக்கும் சட்டத்தால் அதிகாரமளிக்கப்பட்டதால், இச் சட்ட ஒருமைப்பாடு தகர்ந்தது. கீழ்ப்படி நிலை அலுவலர்களுக்கு அதிகாரமளிக்கப்பட்ட விதமானது துறைத் தலைவருக்கும் அல்லது அதிபருக்குங்கூட அதிகாரம் மறுக்கப்படுவதாக இருந்ததை ஹூவர் கமிஷன் கண்டது. இதனுடைய சிபாரிசையொட்டித் துறையின் எல்லாச் செயற்பாடுகளுக்கான தனித்த முழுமையான சட்ட அதிகாரத்தை உறுதிப்படுத்துவதற்குச் சட்டங்கள் பெருமளவில் திருத்தப்பெற்றன.

(4) நடைமுறை சார்ந்த ஒரே சீரான அமைப்பு: ஒன்றுக்கும் மற்றொன்றுக்கும் தொடர்பில்லாத பல செயல்களைக்காட்டிலும் நெருங்கிய தொடர்புடைய செயற்பாடுகளின் தொகுதிக்கு உறுதியான இயக்கமளித்தல் எளிது என்பது தெளிவாகும். சில முதன்மையான செயலுடன் நெருங்கிய தொடர்புடைய ஒரே சீரான துறையில் செயலகங்களையும் அலுவலகங்களையும் ஒன்றுசேர்க்கச் சீரமைப்பு இயக்கம் பெரிதும் முயன்றிருக்கிறது. இதுபற்றிய விவரிப்புப் பின்னால் கொடுக்கப்பட்டிருக்கிறது. அஞ்சல் மனை ஒரேவிதமான பணியைச் செய்கிற நிறுவனமாக இருந்து வந்துள்ளது. கருவூலம், வேளாண்மை, வணிகம் போன்ற துறைகளும் பிறவும் இக் குறிக்கோளை எட்டுகின்றன. வரலாற்று முறையில் சில நிறுவனங்கள் கூட்டு நிறுவன இணைப்பாக மட்டுமே இருந்துவந்திருக்கின்றன. நடைமுறை சாராத துறைகளின் குறிக்கோள்கள் இப்பொழுது பொதுவாக ஏற்றுக்கொள்ளப்படுகின்றன. இருப்பினும், குறிக்கோளை அடைவது கடினமாய் இருந்தாலும், துறை ஒற்றுமைக்கு உதவியாக இருக்கிறது.

(5) உயர்நிலை முடிவுகளுக்கான அதிகாரம் ஒதுக்கல் : பரவலான செயற்பாட்டு அதிகாரத்தை ஒரு துறைத்தலைவர் ஒப்படைக்க வேண்டும். ஆனால், கூட்டுச் செயலகங்களின் குழுவாய்ச் செய்ற்படுவதைக் காட்டிலும் ஒரு தனி அமைப்பாக இவருடைய நிறுவனம் செயற்படுமானால், கட்டுப்படுத்துகின்ற முடிவுகளைச் செய்ய இவர் திறமையைப் பெற்றிருக்கவேண்டும். இருக்கின்ற பழைய செயலகங்களை இணைக்கும் புதிய நிறுவனங்களுக்கு இப் பிரச்சினை மிகச் சிறப்பானதாகும். சுகாதாரம், கல்வி, பொதுநலத் துறைகளை அமைக்கச் சீரமைப்புத் திட்டத்தை வரைந்தவர்களும், செயலாளரின் அலுவலகத்தில் ஆட்சி அதிகாரத்தை நிலைப்படுத்த இதனுடைய தலைவருக்கு ஆலோசனை கூறியவர்களும் இப் பிரச்சினையைத் தெளிவாகப் புரிந்துகொண்டிருந்தார்கள். இத் திட்டத்தின்படி, துணைச்செயலாளர், உதவிச் செயலாளர்களின் கடமைகளைக் குறிப்பிட்டு அளிக்கச் செயலாளருக்கு அதிகாரமளிக்கப்பட்டது. அதாவது, ஆட்சி இயலுக்கான உதவிச் செயலாளரின் இயக்கத்தின் கீழ் உயர்நிலை மேலாண்மைக் குழு, துணை நிறுவனங்கள்போன்றவைகளின் கடமைகளை இவர் கட்டுப்படுத்தலாம். பல கீழ்ப்பணி நிறுவனங்களுக்குப் பொதுவான செயற்பாடுகளையும் சேவைகளையும் (அதாவது, இணையும் செயலகங்களிலிருந்து விலகிச் செயலாண்மை நிலைக்கு உயர) திரட்டச் செயலாளருக்கு அதிகாரம் அளிக்கப்பட்டது.

செயலாளர் பல அடிப்படையான அதிகாரங்களைப் பெற்றிருந்தார். அவைகளாவன : (1) ஒதுக்கப்பெற்ற நிதிகளை ஒதுக்கி வழங்கலும் புது நிதிகளுக்காக வேண்டுகோள் விடுத்தலும் ; (2) மிக உயர்ந்த மட்டங்களில் பதவிகளை ஒதுக்குதலும் (பொதுச் சேவை 15-ம் இதற்கு மேலும்) பொதுச் சேவை 14-ம் இதற்கு மேலும் உள்ள பதவிகளை நிரப்புதலும் : (3) வழக்குத் தொடரல்; (4) அதிபருக்கும் காங்கிரசிற்கும் அறிக்கைகளையும் சிபாரிசுகளையும் அளித்தல் ; (5) மூலக்கூற்றின் ஒவ்வோர் உறுப்பிற்கான ஒழுங்கு முறைகளை ஏற்பதும் ; (6) அமைப்பில் மாற்றங்களை ஏற்பதும் ; (7) இடம் ஒதுக்கப்படுவதைக் கட்டுப்படுத்துவதும் ; (8) மாநிலங்களுக்கு மானியங்களை நிறுத்திக்கொள்ளலும் அல்லது புதிய மானியங்களை ஏற்றலும், இறுதி நடவடிக்கை எடுப்பதுமாகும். நன்றாக இணைக்கப்பெற்ற சிக்கலான அமைப்பாலும் இதனுடைய பல்வேறு உறுப்புகளும் பல ஆண்டுகளில் உறுதியான கொள்கையை ஏற்படுத்த இந்த அதிகாரங்களைப் பயனுள்ள முறையில் பயன்படுத்தினால் போதும்.

இவைகளுக்கப்பால், தம் துறைகளுக்குள்ளே என்ன நடக்கிறதென்பதைச் செயலாளர்கள் அறிந்துகொள்ளச் சில வழிகள் தேவையாகின்றன. படிநிலை அமைப்பு அளிக்கும் தகவல் மிகப் பெரிதாகும். ஆனால், படிநிலை அமைப்புத் தெரிவிக்க விரும்பாதவைகள் இதில்

எப்பொழுதும் அடங்கியிரா. தணிக்கைப் பணியின் வழியாக நிறுவனம் சார்ந்த தகவல் கிடைக்கிறது.

களத்தில் வேலை நடப்பதைக் கண்காணிக்கவும், தம் முடிவுகளைத் தலைமை அலுவலகத்திற்குத் தெரிவிக்கவும் கூட்டரசின் பல நிறுவனங்களும் முறையாக அமைக்கப்பெற்ற சோதனைச் சிப்பந்தித் தொகுதிகளைப் பெற்றிருக்கின்றன. இவைகளின் பணிகள் பலவாருனவை. சில நிகழ்வுகளில் தலைமை அலுவலகங்களின் கொள்கையை முதன்மையாகச் செயலிகளுக்கு விளக்கவும், இதைப் புரிந்துகொண்டு பின்பற்றப்படுவதை உறுதிப்படுத்தவும் இவைகளை ஏற்படுத்தினர்; அல்லது செயற்பாடுகளின் திறமையைச் சோதிக்கலாம்; அல்லது கணக்குகளைத் தணிக்கை செய்து ஒழுங்கீனங்களை இவைகள் அறிவிக்கலாம். மற்ற நிகழ்வுகளில் நெறிதிறம்பலுக்கானவைகளை இவை கண்காணிக்கின்றன. தலைமை அஞ்சல் மனையின் மேற்பார்வையாளரின் செயலகம் இக் கடமையை நிறைவேற்றுகிறது. பேரச்சமூட்டும் சோதனைச் சிப்பந்தித் தொகுதியைச் செயலாளர் இக்ஸ் (Ickes) உள்துறையில் வைத்திருந்தார்.

தனிப்பட்ட, அரசியல் செய்தித்தாள் போன்றவைகளைப் போன்ற மற்றத் துறைகளின் ஆதாரங்களும் பெரிதும் பயனுடையனவாக இருக்கின்றன. சேவை விரவிய மேலாண்மை நிறுவனங்களிலிருந்து அலுவல் சார்பற்றதும் முறையணையாததுமான அறிக்கைகள் வருகின்றன. பட்ஜெட் செயலகத்தின் பட்ஜெட் ஆய்வாளர்கள் நிறுவன நடவடிக்கைகளின் வெற்றி அல்லது தோல்விபற்றி நன்ருகத் தெரிந்துள்ளனர். திறமையின்மை அல்லது பயனின்மை போன்றவைகளை இவர்கள் வெளிக்கொணரக் கடமைப்பட்டவர்கள். சிவில் சர்விஸ் கமிஷனின் வகைப்பாடு, தணிக்கை ஆய்வாளர்களும், வலிமையையும், வலிமையின்மையையும் கண்டுபிடிக்கலாம். இவர்களிடமிருந்து செயலாளரின் அலுவகத்திற்குப் 'பதிவிற்கப்பால்' என்ற செல் சொல்லலாம்.

அலுவல் சார்ந்த செயலாளர் துறைத் தகவலுக்கப்பால், எங்கும் நிறைந்திருக்கும் அலருரை இருக்கிறது. வாய்ச்சொல் வழியாகப் பரவுகின்ற தகவல், தவருன தகவல், அவதூறு போன்றவைகள் இதன் வழியாகப் பரவுகின்றன. செயலாளர், காங்கிரசு உறுப்பினர், கருத்துரையாளர்போன்ருேரும் இங்கும் அங்கும் விரைசெய்திப் பரப்பைப் பெற்றிருக்கின்றனர். இவர்களுடன் போட்டியிடும் ஆட்சியாளரிடமும் இது எட்டுகிறது. அலுவல் சார்ந்த வழிகளில் வருகின்ற தகவலைவிட இவை செயலாளருக்கும் பயனுள்ளனவாக இருக்கின்றன; அதனல் இவை ஏய்க்கும் பாங்குடையன.

4. உயர் மேலாண்மைக்கு உறுதுணைகள்

கூட்டரசுத் துறைகளின் பெருந்தலைவர்கள் பெற்றிருக்கும் உறுதுணைகளை நோக்குமாறு இக் கருத்துகள் நம்மை இயல்பாகவே இட்டுச் செல்கின்றன. பல நிகழ்வுகளில் தலைவரைச் சுற்றி இருக்கும் அமைப்பு சிக்கலாகவும் விரிவாகவுமிருக்கிறது; செயலர் துறைப் பணிகளை நிறைவேற்ற இது இப்படித்தான் இருக்கவேண்டும். இருப்பினும், நமது துறை வரலாற்றின் பெரும் பகுதிக்கான செயலாளர் துறையின் உதவி இல்லாதிருந்திருக்கிறது அல்லது முழுதும் பற்ருக்குறையாக இருந்திருக்கிறது. அரசுச் செயலாளர்கள் பொது அறிக்கைகளைத் தாமே எழுதினர்கள். பின்வரும் பத்திகளில் இப்போதைய செயலாளரைச் சார்ந்த ஆதரவுபற்றிய அமைப்பை நாம் சுருக்கமாகப் பார்க்கலாம்.

(1) சொந்த உதவியாளர்கள் (அரசியல், ஆட்சி இயல்): அதிபரின் ஆட்சி உதவியாளர்களின் பணிகளைச் செயலாளரின் சொந்த உதவியாளர்கள் இவருக்காகச் செய்கின்றனர். காங்கிரசைப் பற்றியவைகளில் ஒருவர் செயல் தொடர்பு கொண்டிருப்பார்; ஒருவர் செயலாளரின் நியமனங்களோடு செயல் தொடர்பு கொள்வார்; செய்தித் தொடர்புக்கு ஒருவர் ஒதுக்கப்படலாம்; ஆட்சிச் சிக்கலைக் களைக்க ஒருவரை ஒதுக்கலாம். இவர்கள் தம் தலைவருக்கு எங்காவது உதவி தேவைப்படும்பொழுது உதவ வேண்டியவர்களாகையால், இப் பணியீடுகள் நெகிழ்ச்சியானவை.

(2) கொள்கை உறுதுணைகள்: கூட்டரசுத் துறைகள் பலவற்றில் கொள்கை, செயலாளரின் முதன்மையான கடமையாகும்; கொள்கை வளர்ச்சி இவருடைய மிகச் சிக்கலான பொறுப்பாகும். காரணங்கள் தெளிவாக இருக்கின்றன. பொதுவாகக் கட்டுப்பாட்டிற்குட்படாத வெளிச்சக்திகளின் தூண்டுதலின்கீழ்க் கொள்கை தொடர்ந்து உருவாகிறது. உறுதியற்ற உலக நிகழ்ச்சிகளையொட்டி வெளிநாட்டுக் கொள்கையும் இராணுவக் கொள்கையுமிருக்கின்றன; வானிலையால் வேளாண்மைக் கொள்கை பாதிக்கப்படுகிறது. தேசியப் பொருளாதாரத்தின் முன்னறிந்து கூற முடியாத போக்கினுல் நிதிக்கொள்கை பாதிக்கப்படலாம்.

துறைகளுக்குள்ளிருந்தும் வெளியிலிருந்தும் கொள்கை உருவாகிறது. தேயிலை இறக்குமதி செய்வோர், கால்நடை வளர்ப்போர், பருத்தி பயிரிடுவோர், அரசுகளுக்கிடையே பண்டமாற்றுச் செய்வோர், அமைவுபெற்ற தொழிலாளர், தொழிற்சாலைபோன்ற சுயேச்சையான குழுக்கள் கொள்கைபற்றியவைகளில் கருத்துத் தெரிவிக்கக் கடமைப்பட்டிருக்கின்றன. பிரதிநிதிகளின் சபை, செனெட் கமிட்டிகள் தம் தொகுதிகளின் சிறப்புத் தேவைகளை வெளியிடுவதில்

வன்மையான விருப்பைத் தெரிவிக்கின்றன. அடுத்த தேர்தலில் கட்சி நலனுக்காகச் சிறுபான்மைக் கட்சிக் கொள்கை அறிக்கைகளைப் பார்வையிடுகிறது. செய்தித் தாள்களின் பதிப்பாசிரியர்கள் கருத்துரை வழங்கலாம்; திறனுயலாம்; எடுத்துக் கூறலாம். மற்றொரு நிறுவனத்தில் கொள்கை அரும்புவதைப் பிறிதோரிடத்தில் கொள்கையை மறு ஆய்வு செய்யக் கட்டாயப்படுத்துகிறது. அனைத்துலக நிகழ்ச்சிகள் உள்நாட்டுக் கொள்கையைப் பாதிக்கலாம். உலகம் ஓய்வாக இருப்பதுமில்லை ; கொள்கை நிலையாக இருப்பதுமில்லை.

இவ்வெல்லாச் செல்வாக்குகளும் மற்றவைகளும் சிறப்பானவை. ஆனால், துறைக்குள்ளே அறிவிற்குப் பொருத்தமான, அரசியலுக்கு வளம் அளிக்கக்கூடிய கருத்தில் சரிநுட்பமான கொள்கை உருவாக்கம் இருக்கிறது; இருக்கவேண்டும். பரவலான கொள்கை இயக்கம் பற்றிய பொதுக் கருத்துகளைச் செயலாளர் பெற்றிருக்கலாம். ஆனால், இவைகளைப் பொருத்தமான சட்டத்தில் கொண்டுவருதலும், பணி ஒதுக்கலுக்கு அதிகாரமளித்தலும், ஆட்சி இயலை உருவாக்குதலும் ஒரு குழுப் பணியாகும். தம் அமைப்பிற்கு உள்ளும் புறமும் செயலாளர் கொள்கை ஆலோசகர்களைப் பெற்றிருக்கிறார்; பெற்றிருக்க வேண்டும். உள்ளிருக்கும் குழு பெருஞ் செல்வாக்குப் பெற்றிருக்கிறது.[8]

துறைக்குள் செயலாளருக்கு இயல்பாகச் செயலகத் தலைவர்களும், உதவிச் செயலாளர்களும், பொது ஆலோசகரும், சில சமயங்களில் துறை விரவிய பொறுப்போடுகூடிய கொள்கைத் திட்டமிடும் அலுவலகமும் முதன்மையான ஆலோசகர்களாக இருக்கின்றனர். தம் தனிச் சிறப்பான செயற்பாட்டுத் துறைகளின் செயலகத் தலைவர்கள் இயற்கையான அறிவுரை நாடுபவர்களாக இருக்கின்றனர். இதனுடன், நடப்பு வினைபற்றித் தகவல் கோரவும் அல்லது ஆண்டுத் திட்டமிடவும் அல்லது நீண்ட காலக் கொள்கை முடிவு செய்யவும் இவர்கள் தவறாது செயலாளரைச் சந்திக்கின்றனர். இவர்கள் அல்லது இவர்களின் மாற்றாள்கள் துறைகளுக்கிடையேயுள்ள குழுக்களில் இருந்து பூர்வாங்கமான கொள்கை விவாதத்தில் கலந்துகொள்ளுகின்றனர். இருப்பினும், ஒரு துறைத்தலைவர் தம் செயலகத்தின் கொள்கைச் செயலூக்கங்களின்மீது முழுவதும் சார்ந்திருக்க இயலாது. உறுதிப்பாட்டைப் பெறவும் இரட்டிப்பைத் தடுக்கவும் இவர்களுக்கு இணைப்புத் தேவையாகிறது. ஆட்சிக் கொள்கையோடு ஒப்ப இவைகளை வைத்திருக்கக் கட்டுப்பாடு இவர்களுக்குத் தேவையாகிறது. இவைகளுக்குள் சமன்பாடும் இவர்களுக்குத் தேவையாகிறது.

[8] Paul H. Appleby, 'Organizing around the Head of a Large Federa Department', Public Administration Review, VI (1946), 205.

அன்றாட நடவடிக்கைகளோடு உதவிச் செயலாளர்கள் முதன்மையாகத் தொடர்புகொண்டிருக்கலாம்; இவர்களைத் தலைவர்களாகக் கொண்டிருக்கும் செயலகங்களின் திட்டங்களை இணைப்பதில் பயனுடைய கொள்கைத் துணைவர்களாக இருப்பர். கட்சியில் இவர்களின் நிலையாலும் பணியாலும் இயல்பாக இவர்கள் அமர்த்தப்பட்டாலும், சொந்தத் திறன், உடல் ஊக்கம், அரசியல் கூருணர்வுத் திறம் போன்றவைகளிலிருந்து விலகி இருந்தாலும், இவர்களுடைய பணியீடுகளுக்கு இவர்கள் சிறப்புத் தகுதி பெற்றிருக்கலாம் அல்லது பெறாதிருக்கலாம். இவை பயனுடைய குணங்கள். இதனுடன் இவைகள் புதியவாய்ப் பெற்ற நிறுவனங்களின் பிரச்சினைகளோடு முழுதாகப் பழக்கமிருக்கலாம் அல்லது பழக்கம் ஏற்படலாம். துறை இணக்கத்தை உதவிச் செயலாளர்கள் வளர்த்ததில்லை யென்பதை ஆர்தர் மக்மோகன் கண்டறிந்தார். யாரை உதவிச் செயலாளராக அமர்த்தவேண்டுமென ஆட்சி கருதுகிறதோ, அவர்களைத் துறைத் தலைவர்களாக எடுத்துக்கொள்ளக் கேட்கப்படுகிறார்கள்; இவர்களின் பதவிக் காலம் குறுகியதே; செய்வினையை வளர்ப்பதைக் காட்டிலும் இவர்களுடைய செல்வாக்குத் தடையாக இருந்தது.[9] ஒரு செயலாளர் வலிமையின் சிகரமாய் இருந்தார் என்பதை எடுத்துக்காட்டச் சில விதிகளுக்கு நிகழ்வுகள் இருக்கின்றன.

வழக்கமாக ஏற்றுக்கொண்டிருப்பதைக் காட்டிலும், கொள்கை முடிவுகளைச் செய்வதில் தலைமைச் சட்ட அலுவலர் அல்லது பொது ஆலோசகர் பெரும் பங்கு பணியாற்றுகிறார். சட்டப் பிரச்சினைகளிலும் வரைவுப் பிரச்சினைகளிலும் இவரது அறிவுரை தலையாயது. கொள்கையை மையக் கருத்தாகக் கொண்டிருக்கும் காங்கிரசு மன்ற விசாரணைகளில் இவர் துறையின் வகையாளாக இருக்கிறார். மேலும், வெளியுலகில் துறையோடும், இதன் பணியோடும் நீண்ட தொடர்பு கொண்டிருந்த தொழில் முறையில் மிக உயர்ந்த ஒருவரே வழக்கமாகத் தலைமைச் சட்ட அலுவலராக இருக்கிறார்.

கூட்டரசு முறையில் உள்ள சிவில், இராணுவத் துறைகளில் இப்பொழுது பொதுவாகவும், பரப்பில் துறைவிரவியதாகவும் ஓர் உருவில் அல்லது மற்றொன்றில் கொள்கைத் திட்டமிடலும், திட்டமிடும் அலுவலகமும் இருக்கின்றன. அரசுத் துறையில் (இதிலும் பின் வரும் எடுத்துக்காட்டுகளிலும் 1954-ல் இருந்ததைப்போல்) கொள்கைத் திட்டமிடும் சிப்பந்தித் தொகுதி இருந்தது. நீண்ட காலத் திட்டமிடலை உருவாக்குவதிலும், மற்றத் துறை சார்ந்த திட்டமிடல் நடவடிக்கைகளை இணைப்பதிலும் இது செயலாளருக்கு அறிவுரையும் உதவியும் அளித்தது. கருவூலத் துறையில் வரிவிதிப்புப் பிரிவின்

[9] President's Committee on Administrative Management, Report with Special Studies, pp. 266—67.

பகுப்பாய்வுச் சிப்பந்தித் தொகுதிகளும் கடன் பிரிவின் சிப்பந்தித் தொகுதிகளும் இருந்தன. பாதுகாப்புச் செயலாளர் அலுவலகத்தில் ‘ விரிவான கொள்கைபற்றியவைகளில் ’ செயலாளருக்கு அறிவுரை அளிக்க ஆயுதப் படைகளின் கொள்கைக் கவுன்சில் இருக்கிறது. வேளாண்மைப் பொருளாதாரத்தின் செயலகம் என்று பெயர்பெற்றிருந்த துறைவிரவிய கொள்கை அலுவலகத்தைப் பல ஆண்டுகளாக வேளாண்மைச் செயலாளர் ஹென்றி ஏ. வாலஸ் (Henry A. Wallace) என்பார் பயனுறப் பயன்படுத்தினர். பிற்காலத்தில் இதனுடைய பணிகள் படிப்படியாகக் குறைக்கப்பட்டன.

(3) **ஆட்சி இயல் உதவிகள் :** ஒரு செயலாளருக்கு ஆட்சி இயலிலும் கொள்கைபற்றியவைகளிலும் உதவி தேவைப்படுகிறது. ஆட்சி இயலுக்கான உதவிச் செயலாளர் பதவி ஏற்பட்டது. கடைசிப் பத்தாண்டின் சிறப்பான வளர்ச்சிகளில் இஃது ஒன்ருகும். துணைப் பணிகளை நடத்தவும், ஆட்சி இயல் பிரச்சினைகளை ஆராயவும், செயற்பாட்டுப் பிரச்சினைகளில் செயலாளருக்கு அறிவுரை கூறவும் ஒரு பொறுப்புடைய நிலையமாக இவ் வலுவலகம் அமைக்கப் பட்டிருக்கிறது. இஃது அரசியல் சார்பில்லாத ஒரு பதவியாகும். இப் பதவியில் இருந்த ட்ருமனைச் (Truman) சேர்ந்தவர்கள் பலர் ஐசன்ஹோவர் ஆட்சியிலும் தொடர்ந்திருந்தார்கள். ஆட்சி இயலுக்கான உதவிச் செயலாளர் துறைத்தலைவருக்கு உயர்மட்ட ஆட்சி உதவியாளராவார். அரசாங்கச் செயல்வினையில் தரங்களின் மேம்பாட்டிற்கும் உறுதிப்பாட்டிற்கும் உதவியாகுமென எதிர்பார்த்த இப் பதவி பெரிய கண்டுபிடிப்பாகும். மேலும், செயலாளர்கள் தம் அமைப்புகளைக் கட்டுப்படுத்தவும் இப் பதவி உதவிற்று.

செயலாளரின் தலையாய ஆட்சி உதவியாளர்களில் பெரிய துறைகள் சார்ந்த துணை அலுவலகத் தலைவர்களும், பட்ஜெட், நிதி அலுவலரும், குறிப்பாகப் பணியாள் தொகுதி இயக்குநரும் இருக்கின்றனர். ஆட்சிக்கான உதவிச் செயலாளர் வழியாக இவர்கள் அறிக்கையிடலாம். ஆனல், இவர்கள் தம் சொந்த ஆதாரங்களைச் செயலாளருக்குக் கொண்டுவருகின்றனர். நிதி, மனித பலம்பற்றிய முடிவுகளுக்குப் பெருமளவு இவர் இவைகளைச் சார்ந்திருக்க வேண்டும்.

இம் மட்டத்திலும் கீழ்நிலைப் பொறுப்பிலும் ‘ ஆட்சி உதவியாளர்கள் ’ உதவியளிக்கின்றனர். மிக்க செல்வாக்குடையவராகவும், தேர்ச்சி பெற்றவராகவும் நிறுவனத் தலைவருக்கு நேரே அறிக்கை தருபவராகவும், அல்லது பயிற்சிப் பருவம் முடிந்துவிட்ட தொழிலாளியாகவும், அல்லது அனுபவம் பெறும் புதியவராகவும் ஆட்சி உதவி

யாளர் இருக்கலாம். உயர் மேலாண்மை அல்லது இடைநிலை மேலாண்மை நிருவாகிகளோடு—கமிட்டிகளோடு அல்லது சிப்பந்தி, ஆராய்ச்சிப் பிரிவுகளோடு இவர் இணைக்கப்படலாம். எந்தப் பெரிய ஆட்சி முறையிலும் மொத்தமாக இத்தகைய உதவியாளர்கள் இன்றி யமையாதவர்களாவர். பெரிய மாநில அரசாங்க அலுவலகங்களில் இவர்கள் காணப்படுகிறார்கள். நகராட்சியில், நகர மேலாளரின் உதவியாளர்கள் இதே வகையைத்தான் குறிப்பிடுகின்றனர்; இவர்களின் எண்ணிக்கை இப்பொழுது வளர்ந்துகொண்டிருக்கிறது. ஆட்சி உதவியாளர்கள் பொதுவாக அரசியல் சார்பற்றவர்கள். இவர்கள் அனுபவம் பெறும்பொழுது துணைப்பணிகளுக்கு அல்லது முதன்மை நிறுவனச் செயற்பாடுகளையொட்டிய பதவிகளுக்குச் செல்கின்றனர்.

துறைத்தலைவர்களின் நிறுவனம் சார்ந்த துணைகளுக்குப்பின் முதன்மை நிறுவனஅலுவலர்கள், செயலிகள்போன்றோரின் படிநிலை அமைப்பு இருக்கிறது. இவர்கள் ஒவ்வொருவரும் தம் தலைவருக்குக் கீழ்ப்படிதலோடு, எல்லோரும் செயலாளருக்குக் கீழ்ப்படியவேண்டிய கட்டுப்பாடுடையவர்களாக இருக்கின்றனர். எந்த நிறுவனத்தின் ஒற்றுமையும் படிநிலை அமைப்பைச் சார்ந்திருக்கிறது. இதன் தன்மையை முன்னாலேயே வரைந்துள்ளனர். உயர் மேலாண்மைக்கு இத் துணைகள் கருவிகளாகும். முதன்மையான நிறுவனங்களுக்குத் தகவல் அளிக்கவும், கட்டளையிடவும், கண்காணிக்கவும், பொறுப்புடையதாக்கவும் இவைகள் உதவுகின்றன. துணைகள் முக்கியமானவைதாம். ஆனால், செயலகத் தலைவர்கள், பிரிவுத் தலைவர்கள், பகுதியின் மேற்பார்வையாளர்கள், திட்டம்பற்றிய தலைவர்கள், போன்றோராகிய முதன்மை நிறுவனத்தில்தான் இதன் உயிர் இருக்கிறது.

சிறிய அமைப்புகளில் ஒற்றுமைக்கான தேட்டம் ஒரு சிறிய பிரச்சினை என்று கூறி நாம் இந்த அதிகாரத்தை முடிக்கலாம். தம் துறைத்தலைவர்களை நகர மேலாளர் அமர்த்துகிறார். இவர்களை நாள்தோறும் பார்க்கிறார்; இவர்களின் வேலையைச் சோதனை செய்கிறார்; இவர்களின் அறிக்கைகளை ஆய்கிறார். இவர்களுக்கு அரசியல் தனி மதிப்புநிலை கிடையாது; தொழில் சார்ந்த நலன் உயர்நிலையில் இருக்கிறது.

வாஷிங்டனிலும் பெரிய அரசுகளின் தலைநகரங்களிலும் இதற்கு எதிரான நிலை நிலவலாம். செயற்பாடுகளின் பெரிய அளவும் பல்வகையும் உறுதிப்பாட்டை ஒரு குறிக்கோளாக்குகின்றன. இயற்கை இன்பமாக இதை அனுபவிப்பதைக் காட்டிலும் போராடிப் பெறுதற்குரிய ஒரு குறிக்கோளாகிறது. கேபினெட்டிலும் மற்ற இடங்

களிலும் அரசியல் அதிகாரமிக்கவர்களின் பங்குப்பணியும், துறைக் குள்ளும் புறமும் செயற்படும் பிரிவினைச் சக்திகளின் ஆற்றலும், துறைகளுக்குள்ளான போட்டியும் காங்கிரசுக் கமிட்டிகளின் உள் ளார்ந்த ஆதிக்கமும்போன்ற இவ் வெல்லாக் கூறுகளும் மற்றவை களும் உறுதிப்பாட்டுப் பிரச்சினையையும் ஒருமித்த கட்டுப்பாட்டை யும் இடையருத கண்காணிப்பிற்குத் தேவையாக்குகின்றன. தனி மனிதருக்குரிய தலைமை சிறப்பானது; ஆனல், போதாது. இந்த அதிகாரத்தின் பொருளாக அமைந்த சில கூறுகளாகிய நிறுவன ஆதரவு, அரசியல், ஆட்சி இயல் பிரிவுகளாகிய இரண்டிற்கும் தேவையாகின்றன.

7. இடைநிலை மேலாண்மை

எந்தப் பெரிய நிறுவனத்தின் அமைப்பும் மூன்று பரந்த பொதுவான மண்டலங்களாகப் பிரியும். உயர் மேலாண்மையென்றும், இடைநிலை மேலாண்மை யென்றும், கீழ்மட்டச் செயற்பாடுகள் என்றும் இவைகளை வசதியாக வழங்கலாம். இந் நிலைகளின் செயலுக்கும் பொறுப்பிற்குமிடையே திட்டமான வரையறைகளில்லை; ஆனால், பிரிட்டிஷ் பொதுச் சேவையைப்போல் சில பொதுச் சேவைகளில் ஆட்சி இனம், நிருவாக இனம், எழுத்தர் இனம் என்ற தனிப்பட்ட ஏற்பாடுகள் இருக்கின்றன. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளில் முறையான வேறுபாட்டு நுட்பங்கள் அல்லது தடைகள் இல்லை. ஆனாலும், செயலின் மூன்று மண்டலங்களும் இருக்கின்றன.

சில விலக்குகளோடு செயலகத் தலைவர்கள், பிரிவுத் தலைவர்கள், பகுதித் தலைவர்கள், முதல் முதன்மை நிறுவன மேற்பார்வையாளர்கள் உட்பட்ட மற்ற இடைநிலைப் படித்தரங்கள்; பட்ஜெட் கணக்கு வைப்பு அலுவலர்கள், கொள்முதல் அலுவலர்கள், பணியாள் தொகுதி அலுவலர்கள், விதிமுறை நிபுணர்கள், பொது மக்கள் தொடர்பு அலுவலர்கள்போன்ற துறை சார்ந்த துணைப் பணி நிறுவனங்கள்; கள ஏற்பாடுகள் முழுமையும் இணைப்பு அலுவலர், பொது நிறுவன மேலாளர்களும், இவர்களுடைய கீழ்ப்பணியாளர்: தொகுதியினர்போன்றோர் இடைநிலை மேலாண்மையில் அடங்குவர். மாறாக, முன் குறிப்பிட்டதுபோல் தலைமை நிருவாகிகள், இவர்களுடைய உதவியாளர்கள், துறைத்தலைவர்கள், நேருதவிச் செயலர்கள், உதவிச் செயலர்கள், அலுவலர் தொகுதித் துணைகள், திட்டமிடல், மேலாண்மை நிறுவனங்கள்போன்றவைகள் உயர் மேலாண்மையில் அடங்கும். சட்ட ஆலோசகர் இடைநிலை மேலாண்மையோடு சேருகிறார். ஓரளவு உயர் மேலாண்மையிலும் இடம் பெறுகிறார். உயர் மேலாண்மை குறுகிய மண்டலமாகும்; இடைநிலை மேலாண்மை புரவலானதும் மக்கள் நிறைந்ததுமாகும். சாதாரண மக்கள்மீது மேலாண்மை நிலைகள் சுமத்தப்பட்டிருக்

கின்றன. பயண இசைவுச் சீட்டிற்கும் சிவில் பணியாளர் தேர்விற் விண்ணப்பம் செய்கின்ற ஆண்களும் பெண்களும், தொழில் மனைகள், உண்டிச்சாலைகள், சுரங்கங்கள்போன்றவைகளைச் சோதனை செய்பவர்களும், பயிர் விளைவிப்பதிலும் விற்பதிலும் குடியானவர்களுக்கு அறிவுரை அளிப்பவர்களும், வறியோருக்கு உதவுவோர்களும், வேலைகளை வகைப்படுத்துவோரும், கொள்முதல் கோரிக்கைகளைக் கவனிப்பவர்களும், சுருக்கமாகப் பொதுச் சேவைகளை வழங்கத் தேவையான ஆயிரக்கணக்கிலான குறிப்பிட்ட நடவடிக்கைகளை நிறைவேற்றுபவர்களும் இதில் அடங்குவர்.

1. இடைநிலை மேலாண்மையின் கடமைப் பொறுப்புகள்

முன்னலேயே ஏற்படுத்தப்பட்டிருக்கும் விதிமுறைகள், கொள்கை, சட்டத்தின் எல்லைக்குள் ஈடுபட்ட தொழில் நிறைவேற்றத்தில் கட்டுப்பாடு செய்தல், இயக்கல், மேற்பார்வையிடல்போன்றவை இடைநிலை மேலாண்மையின் இயல்பான கடமைப் பொறுப்பாகும்.[1] மிக்க வளர்ச்சி பெற்ற செயல்திறம் செயற்பாடுகளுக்குத் தேவையென்றலும், கொள்கை உறுதி பெற்றபொழுதும் நன்ருக வரையறை செய்யப்பெற்றபொழுதும் இடைநிலை மேலாண்மையானது அடிப்படையாக ஒருதரமுள்ள செயற்பாடுகளின் தொகுதியாகும். தபாலைச் சேர்த்து, அனுப்பி, உரியவர்களிடம் அளித்தல் அஞ்சல் துறையின் செயற்பாட்டிற்கு ஒரு நல்ல எடுத்துக்காட்டாகும். கொள்கை தெளிவாக்கப்படாதபொழுதும், உறுதியற்றிருக்கும் பொழுது அல்லது அடிக்கடி மாறும்பொழுதும் எழுகின்ற கொள்கைப் போக்குகளில் இடைநிலை மேலாண்மை சிறப்பான செல்வாக்குப் பெறலாம். 1930ஆம் ஆண்டிற்கும் 1939ஆம் ஆண்டிற்கும் இடைப்பட்ட பத்தாண்டுக் காலத்திய தேசியத் தொழில் உறவுக் கழகமும், 1940ஆம் ஆண்டிற்கும் 1949ஆம் ஆண்டிற்கும் 'இடைப்பட்ட பத்தாண்டுக் காலத்திய மண்வளக் காப்புச்சேவையும் எடுத்துக் காட்டுகளாகின்றன. இடைநிலை மேலாண்மை நிருவாகிகளின் சுருக்கக் குறிப்புகளில் உள்ள சர்ச்சைக்குரிய தரப்படுத்தப்பெருத துறைகளை இவர்கள் முடிவுசெய்ய வேண்டும்; முதல் முடிவு முடிவானதாகவும், எந் நிகழ்ச்சியிலும் கவர்ச்சியானதாகவுமிருக்கிறது. ஆகையால், இடைநிலை மேலாண்மை முதன்மையாகக் கொள்கை பற்றியதாக இல்லையென்றலும், கொள்கைமீது இதற்குப் பேரளவு செல்வாக்கிருக்கலாம்.

[1] Mary C. H. Niles, 'Middle Management' (rev. ed. New York: Harper, 1949.)

எவ்வாருயினும், போதிய அளவு கொள்கை இயல்பாகச் சட்டத்தாலும் உயர் மேலாண்மையாலும் ஏற்படுத்தப்படுகிறது. செயல் முறை வகுப்புத் திட்டமிடலும், செயற்பாடுகளின் இயக்கமும், நல்ல செயல் சூழ்நிலை, சாதனங்கள், தரவுகள், பணியாள் தொகுதி போன்றவைகளை வழங்குதலும், ஆக்கத் தரங்களை ஏற்படுத்தலும், இவைகளைச் செயற்படுத்தலும், கீழ்ப்பணியாளர்களை மேற்பார்வையிடலும், நடவடிக்கைகளின் இணைப்பும், ஒழுங்குணர்வைப் பேணலும்; நடவடிக்கைகளின் மேம்பாடுபற்றி இடையருக் கவனமும், இடைநிலை மேலாண்மை மேற்கொள்ளும் ஆக்கப் பணியாகும். தேர்ச்சித்திறம், பற்றுறுதி, தலைமைக்கான திறமை போன்றவை நல்லாட்சிக்குத் தேவையானவைகளாகும்.[2]

இடைநிலை மேலாண்மை மண்டலத்தில் பணியாற்றுபவர்கள் வழக்கமாகத் தனித்துறை நிபுணர்களே. இவர்கள் பணியாற்றும் துறைகளில் இவர்களுடைய பிழைப்பு சார்ந்த அல்லது தொழில் சார்ந்த பயிற்சி இருக்கிறது. சட்டம், விதிகள், ஒழுங்குமுறைகள் போன்றவைகளிலும், இவர்களுடைய அமைப்புகள்பற்றிய நீதி மன்ற முடிவுகளிலும், அரசாங்க நடவடிக்கைகளைப் பொதுவாகப் பாதிக்கின்ற சட்டத்திலும், ஒழுங்குமுறைகளிலும் இவர்களுக்குத் தனித்துறை அறிவு தேவைப்படுகிறது (பணியாள் தொகுதி, ஒப்பந்தங்கள்போன்றவை). தொழில் ஒட்டிய விளைவுகளிலும் உறவு முறைகளிலும் இவர்கள் தனித்துறை ஆய்வறிவைப் பெறவேண்டும். குறிப்பிட்ட செயலக இயக்கத்திற்குட்பட்டு அரசாங்க ஆட்சிக் கடமைப் பொறுப்பிலும், ஒரு குறிப்பிட்ட வாடிக்கையாளரோடு ஒரு குறிப்பிட்ட அதிகார வரம்பில் இவர்களுடைய கவனம் நிலைபெறுகிறது. இடைநிலை மேலாண்மை அலுவலர் ஒருவர் தம் குழுவில் நீண்ட காலம் நிலைத்துவிட்டால், ஒரு தனித்துறை நிபுணராகவும், உயர் மேலாண்மைக்குத் தேவைப்படும் பல்வகையான தேவைகளுக்கும் இவர் மிகக் குறைவாகத்தான் பொருந்துகிருர். தனித்துறை நிபுணருக்கு இஃது இழிவன்று. ஏனெனில், திறமையான மேலாண்மைக்கு இவை இன்றியமையாதன. இது வேறுபாட்டின் வெறும் கூற்றேயாகும்.

வெற்றி பெற்ருல், இடைநிலை மேலாளர்கள் தேர்ச்சியுள்ள மேற்பார்வையாளர்களாவர். கீழ்மட்டங்கள் பணியாள்களை மேற்பார்வையிடுகின்றன; உயர்மட்டங்கள் கீழ்மட்டங்களை மேற்பார்வையிடுகின்றன; இவைகளின் மேற்பார்வைப் பணிகளில் உயர் மட்டங்கள் உதவுகின்றன. இங்குதான் மேற்பார்வை தன் உரிய

[2] பதினைந்தாம் அதிகாரத்தில் இப் பணிகள் முழுமையாக ஆராயப்பட்டிருக்கின்றன.

இடத்தைப் பெறுகிறது. வெற்றியாக்கமுடைய இடைநிலை மேலாண்மை அலுவலர்கள் நல்ல குழுப்பணியாளர்களாகவுமிருக்கின்றனர். இவர்கள் ஆதரவாளர்களோடும் கீழ்ப்பணியாளர்களோடும் செயற்படவேண்டும். கமிட்டிகளுடனும் மாநாடுகளுடனும் இவர்கள் பெரும் பணி புரிகின்றனர். குறிப்பாக, மற்ற இடைநிலை மேலாண்மைத் தனித்துறை நிபுணர்களுடன் இவர்களுக்குப் பல தொடர்புகள் இருக்கலாம்.

இயன்றவரை எல்லாக் காரியங்களையும் இடைமட்டத்தில் தீர்க்க வேண்டுவது அமைப்பின் திறமுறையாக இருப்பதால், சட்டம், ஒழுங்குமுறை இவற்றின் அடிப்படையில் இறுதியான ஏற்பாடுகளைக் கொண்டிருக்கும் குறிப்பிட்ட பல முடிவுகளுக்கு இடைநிலை மேலாண்மை பொறுப்பாகிறது. கீழ்ப்பணியாளர்களுடனும், இடைநிலை மேலாண்மையுடனும் குடிமகனின் பெருமளவு தொடர்பு இருக்கிறது. இம் மண்டலத்தில்தான் அலுவலர்கள் பல முடிவுகளைச் செய்கின்றனர். நீதிமன்றங்களுக்கும் உயர் ஆட்சியாளர்களுக்கும் முறையிடலாம். ஆனால், ஒருசில நிகழ்வுகளில்மட்டுமே இது பயன்படுகிறது.

இடைநிலை மேலாண்மையின் சிறப்பு வெளிப்படையானதே. மக்களின் சார்பில் தனியிலான செயற்பாடு இங்குதான் நிறைவேறுகிறது; இவர்களுடைய முதல் தொடர்புகளுக்கப்பால் செல்லும் பொழுது, இங்குதான் அரசாங்கத்துடன் குடிமக்கள் செயல் தொடர்புகொள்ளுகின்றனர்; பெரும்பாலும் இங்குதான் பொதுச் சேவையின் உறுதியும், ஊக்கமும், இதனுடைய புகழும் உருவாகின்றன. இடைநிலை மேலாண்மை இதைப் பொறுத்தமட்டில் ஒரு வாழ்க்கைத் தொழில் சான்ற பணியாகும். பெருமளவு உயர் மேலாண்மையின் பயிற்சிக்களமாகவும் இடைநிலை மேலாண்மை இருக்கிறது.

2. சாதாரண மனிதர்கள், பொது நிலையாளர்கள், தனித்துறைச் சிறப்பு நிபுணர்கள்

இடைநிலை மேலாண்மை தனித்துறைச் சிறப்பு நிபுணர்களின் இருப்பிடமாக இருப்பதால், இவர்களின் குணவியல்புகளையும் பங்களிப்புகளையும்பற்றிக் கருத்துத் தெரிவிக்கவும், இவர்களின் பணிகளைச் சாதாரண மனிதர்களின் பணிகளுடனும் பொதுநிலையாளர்களின் பணிகளுடனும் ஒப்பிடுவதற்கும் இஃது ஒரு வசதியான இடமாகும். ஒன்றோடு ஒன்று சென்று கவியும் இவ்வெல்லா வகைகளின் சேவைகளும் நல்ல ஆட்சிக்குத் தேவைப்படுகின்றன. படிநிலை அமைப்பில் முறையே இவைகளின் பணிகளும் இயல்பான இடங்களும் எப்படியும் பிரிக்கப்படுவனவாகவே இருக்கின்றன.

அரசியல் செல்வாக்கோடு அல்லது சமூகத் தனிமதிப்பு நிலையோடு பொதுச் சேவையில் இருப்பவர்கள் சாதாரண மனிதர்கள். பொதுச் சேவையில் அல்லது அதுபற்றிய கடமை உணர்வில் இவர்களுக்குப் பயிற்சியுண்டு. சில பதவிகளுக்காக இவர்கள் தம் சொந்தத் தொழிலையும் அல்லது பதவியையும் விட்டுவிடுகிறார்கள். ஆனால், ஒரு குறிப்பிட்ட காலத்திற்கப்பால் அரசாங்கப் பணியில் இருக்க இவர்கள் எதிர்பார்ப்பதில்லை. செயலாளர்கள், கமிஷன் உறுப்பினர்கள், உதவிச்செயலாளர்கள், அரசுத் தூதரகத் தலைவர்கள் போன்ற பதவிகளைப் பெற்றுக்கொண்டு, கூட்டரசு அரசாங்கத்திற்கு அரசியல் செயலகத்தை இவர்கள் அளிக்கின்றனர். ஒரு குறுகிய பதவிக் காலத்திற்குப்பின் தம் சொந்த வாழ்க்கைக்குத் திரும்பிச் செல்லுகின்ற குடிமக்களை அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சிவில் சர்விஸ் கமிஷன் கொண்டிருக்கிறது. நகரவைக்குரிய அரசாங்கத்தில் பூங்காக் கழகங்களுக்கும், நூலகக் கழகங்களுக்கும், கல்வி நிலையங்களுக்கும் பொது நோக்குடைய குடிமக்கள் தம் உறுதி மிக்க தலைமையையும் மாண்பையும் அளிக்கின்றனர். உயர் மட்டங்களில், மாசாசுசெட்ஸ் ரெயில் பாதைக் கமிஷன் உறுப்பினரான சார்லஸ் ஃபிரான்சிஸ் ஆடம்ஸ் அல்லது போர்த்துறைச் செயலாளர்களாகிய எலிஹு ரூட் (Elihu Root), ஹென்றி எல். ஸ்டிம்சன் (Henry L. Stimson) அல்லது ஹாரி ஹாப்கின்ஸ் (Harry Hopkins) போன்ற அரசியல் மேதைகளை இவர்கள் எட்டலாம்.[3] அன்றைய அரசாங்கத்திற்கான அரசியல் பொறுப்பேற்கவும் தேசிய, சர்வதேசிய அரங்கில் தலைமையை வழங்கவும் இம் மட்டத்தில் ஆண்களும் பெண்களும் எதிர்பார்க்கப்படுகின்றனர். இவர்கள் தனித்துறைச் சிறப்பு நிபுணர்களல்லர். ஆட்சி இயலில் மெய்யாக இவர்கள் பொதுநிலையாளர்களுமில்லை. இடைநிலை மேலாண்மையிலும் இவர்கள் இல்லையென்பதும் தெரிந்ததே.

நிருவாகப் பிரிவிற்குள் ஒரு பொதுநிலையாளர் ஒரு வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த பணியாளராக இருக்கிறார். இவருடைய அனுபவச் சிறப்பாலும், மனச்சிறப்புத் தன்மையாலும் சிக்கலான பிரச்சினைகளோடு பயனுள்ள முறையில் தொடர்புகொள்ள முடிகிறது. நிறுவனங்களுக்குள்ளும் அலுவலர்களுக்குள்ளுமான தொடர்பு முறைகளின் சிக்கலான பிரச்சினைகளோடும், கடுமையான, இடரான பிரச்சினைகளுக்கு உயர்ந்த பகுத்துணரத்தக்க முடிவைப் பயன்படுத்துவதோடும் செயல் தொடர்புகொள்ளப் பயிற்சித்திறம்

[3] Philip C. Jessup, Elihu Root (New York: Dodd, Mead, 1938), Richard. W. Leopold, 'Elihu Root and the Conservative Tradition' (Boston: Little, Brown, 1954); Henry L. Stimson, and McGeorge Bundy, 'On Active Service in Peace and War' (New York: Harper, 1948); Robert E. Sherwood, 'Roosevelt and Hopkins.'

வேண்டும். ஒரு தனிப் பிரச்சினைபற்றிய பல கூறுகளையும் அடுத் தடுத்து வைக்கும் திறமையும், முடிவு செய்வதில் இவை ஒவ்வொன் றிற்குரிய சிறப்பளிப்பதும் இவருக்குத் தேவையாகிறது. மனத்தின் செயல்முறை ஓர் அளவு பகுப்புமுறையாகும்; ஓர் அளவு அகத்திற உணர்வாகவுமிருக்கிறது:

பொதுநிலையாளர்கள், வழக்கமாக, கொள்கை வகுப்பவர்க ளல்லர். ஆனால், செயற்பாடுகளை உயர்தரமாக இணைக்கவும் எளிதாக் கவும் இவர்கள் பயன்படுகின்றனர். இதன் விளைவாகச் சிப்பந்திப் பதவிகளில் இவர்கள் அமர்கின்றனர். ஆட்சி இயல் முறை முழுவதும் பரவி நிற்கும் தனித்துறைப்படுத்தப்பெற்ற மேலாண்மை நிறுவனங்களோடு இவர்கள் தொடக்கத்தில் அனுபவம் பெற்றிருக்க லாம். விவரத்திற்கான பொறுப்பையும், இதற்கப்பால் செல்வதையும் தவிர்க்க நினைக்கும்பொழுது இவர்கள் விவரத்தை மேற்கொள்ள முடிகிறது. இடைநிலை மேலாண்மையில் உயர்மட்டங்களில் அல்லது உயர்மட்டங்களின் கீழ்நிலைகளில் இவர்கள் செயற் படலாம்.

இவ் வகையினரை பிரிட்டிஷ் முறையானது ஆட்சி வகுப்பென்ற தனிக் குழுவாக அமைக்கிறது. இவர்களுக்கான ஒரு தனி வகையை அமெரிக்கப் பணி அமைக்கவில்லை ; ஆனால், எல்லாப் பெரிய துறை களிலும் நிறுவனங்களிலும் இவர்கள் சிதறலாக இருக்கின்றனர். பண்ணைக் கடனுதவி நிலையத்திலும், பின்னர்க் கருவூலத் துறையிலும் இருந்த ஹென்ரி மோர்கன்தாவ் (Henry Morgenthau) என்பாருக்கு ஆட்சி இயல் உதவியாளராக, அஞ்சல் அலுவலக தணிக்கைச் சேவையிலிருந்த வில்லியம் எச். மெக்ரெய்னல்ட்ஸ் (William H. McReynolds) என்பார் சென்றடைந்தார். பின்னர் அதிபர் ஃபிராங்லின் ரூஸ்வெல்ட் என்பாருக்கு இவர் ஆட்சி உதவியாள ராகச் சென்றார். இப்படிப்பட்டவர்களில் இப் பொதுநிலையாளர் களைக் காணலாம். சில சமயங்களில் ஆட்சிப் பொதுநிலையாளர் களில் சிலர் அரசியல் மட்டத்திற்கு உயரலாம். இருப்பினும், வழக்க மாக, முன் பணியாற்றிய நிறுவனத்தில் இவர் கட்டுப்படவில்லை யெனினும், ஆட்சிப் பொதுநிலையாளர்கள் தொழில் சார்ந்த பணிகளில் உறுதியாக நிலைபெறுகின்றனர்.

குறைவானவைகளை நிறைய அறிந்துகொண்டிருப்பவர் தனித் துறை நிபுணரெனக் குறைவுபடுத்தும் வகையில் விவரிக்கப்படுகிறார். இவ் வேறுபாட்டைப் பயன்படுத்திக்கொண்டு, மிகையானவைகளைக் குறைவாகத் தெரிந்துகொண்டிருப்பவர் பொதுநிலையாளரென எழுதிவிடலாம். இவை இரண்டிலும் ஓர் அளவு உண்மை இருந் தாலும், இவ்விரு வருணனைகளும் பொருத்தமற்றவைகளேயாகும். இக் காலத்து நாகரிகம் தனித்துறைச் சிறப்பாய்வில் அமைந்திருக்கிற

தென அடிக்கடி குறிப்பிடுவதுண்டு. அரசாங்க நிருவாகக் காரியங்களை நடத்த ஒவ்வொரு நிலையிலும் தனித்துறைச் சிறப்பு நிபுணர்களின் சேவைகள் தேவைப்படுகின்றனவென்பது உண்மையாகும். விஞ்ஞானிகள் கட்டாயமாகத் தனித்துறை நிபுணர்களாகின்றனர்; அரசாங்கப் பணியில் உள்ள தொழில் சார்ந்த பணியாளர்கள், இவர்களின் நிறுவனங்களின் முக்கியமான துறையில் விரைவாகத் தனிச் சிறப்பாய்வு செய்கின்றனர். எனவே, வருமான வரி வழக்கறிஞர்களும், கலால் வரி வழக்கறிஞர்களும் இருக்கின்றனர்; வான் செலவு சார்ந்த பொறியாளர்கள், மின்மம் சார்ந்த பொறியாளர்கள், பூச்சிநூல் வல்லுநர்கள் போன்றோர் கொழுத்த அந்தப் பூச்சி வகைகளையும் ஏழாண்டு வெட்டுக்கிளிபற்றியும் தனிச் சிறப்பாய்வு செய்வர். சுங்க வரி மதிப்பிடுவோர், இறைச்சிச் சோதனை செய்வோர், தேநீர்ச் சுவைத் தேர்வாளர், கப்பற்படை சார்ந்த சிற்பிகள் போன்றோர் தனித்த தொழில் சார்ந்த உலகில் வசிக்கின்றனர். இவர்களை மற்றத் தொழிலிற்கு மாற்றினுல் இறப்பர். உண்மையில், தனிச் சிறப்பாய்வு தனிச் சிறப்பியல்பிற்குள் செயற்படுகிறது. எனவே, பணியாளர் தொகுதி மேலாண்மைபற்றிய துறையில் வகைப்பாட்டு நிபுணர்கள், ஆய்வு வல்லுநர்கள், திறமைக் கணிப்பு நிபுணர்கள் போன்ருேருமிருக்கின்றனர். தனிச் சிறப்பியல்பிற்குள் தனித்துறை ஆய்வாளர் என்பதை ஒரு தடவை தெரிந்துகொண்டால், தப்பிச்செல்லுதல் படிப்படியாக மிகக் கடினமாகிவிடும்.

பொதுப்பணியில் தனிச்சிறப்புத்துறை நிபுணர்களைப் படைக்கும் போக்கு அதிகரித்துள்ளது. பணி, தனிச் சிறப்பாய்விற்கு உரியது; எனவே, தனித்துறைச் சிறப்பு நிபுணர்களின் எண்ணிக்கை பெரிதாக இருக்கிறது. வகைப்பாட்டு முறை தனித்துறைச் சிறப்பாய்வின்மீது கட்டப்பட்டுள்ளது. தனித்துறை நிபுணரின் இயல்புகளைப் பொதுவாகத் தேர்வுகள் ஆய்ந்துள்ளன. தனிச் சிறப்புப் பயிற்சித் திறம் பெற்றிருப்பவர்கள் உயர் பதவிக்கு உயர்த்தப்படுகின்றனர். தனிச் சிறப்புச் செயற்பாட்டு நிலைகளின் வழியாகச் செயலகத் தலைவர்கள் வழக்கமாக உயர்ந்தனர். தனி முறை சிறப்புத் தொழிலின் வெற்றிக்குத் தன்மானம் துணை நிற்கிறது.

இதன் விளைவாகப் பொதுநிலையாளர்களின் வளர்ச்சி புறக்கணிக்கப்பட்டது. இவர்களுக்குத் தகாத ஒரு சூழ்நிலையில் ஒரு வகுப்பாக இவர்கள் தோன்றுகின்றனர். தற்செயலாக, நல்வினைப் பயனுக அல்லது தனி உறுதியால் பொதுநிலையாளர்களின் இயல்புகள் வளர்ச்சியடைகின்றன. வாஷிங்டனில் இப்பொழுது உள்ள நிருவாகப் பயிற்சித் திட்டங்களும் சில பெருங் களக் கேந்திரங்களும் பொதுநிலையாளர்களின் வளர்ச்சிக்குச் சில முதல் நடவடிக்கைகளை

எடுத்துள்ளன. ஆனாலும், இதன் மதிப்புத் தெரிந்திருந்தும்; சேவை விரவிய திட்டம் இன்னும் ஏற்படவில்லை.

3. இடைநிலை மேலாண்மையின் அமைப்பு

(1) செயலகம்: செயலகம் ஒரு துறையின் முதன்மையான உட்பிரிவாகும். அமைப்பின் தலைவரின் பொது இயக்கத்தின் கீழும் உதவிச் செயலாளரின் மிகச் சிறப்பான இயக்கத்தின் கீழும் இதன் தலைவர் செயற்படுவதோடு பொறுப்புடையவராகவு மிருக்கிறார். நெருங்கிய தொடர்புடைய பல கடமைப் பொறுப்புகளை அல்லது ஒரு கடமைப் பொறுப்பை நிறைவேற்றச் செயலகம் அமைக்கப் பட்டிருக்கிறது. இது ஒரே சீரான அமைப்பைக் கொண்டிருக்கிறது. கூட்டரசு உளவுச் செயலகம், தொழில் புள்ளியியற் செயலகம், உள் வருவாய்ச் செயலகம், மக்கள்தொகைக் கணக்குச் செயலகம், நகரத் தீ அணைப்புத் துறையின் தீத் தடுப்புச் செயலகம் போன்ற இத்தகைய பெயர்கள், இவைகளின் நடைமுறை சாரா அடிப் படையைக் குறிப்பிடுகின்றன. செயலகம் மிக நிலையான பிரி வாகும். சீரமைப்புத் திட்டங்கள் செயலகங்களை ஒன்றோடு ஒன்று இணையத் தூண்டுகின்றன. ஆனால், இவைகளைத் தனித்தனியே பிரிப்பதில்லை அல்லது அகற்றுவதுமில்லை. செயலகத்திற்குள்ளே இருக்கும் பொது மேலாண்மைப் பிரச்சினைகள் தொழில்நுட்பப் பிரச்சினைகளுக்கு இடமளிக்க முற்படுகின்றன. சுருக்கமாக, ஆட்சி யின் அடிப்படையான செயற் பிரிவாகச் செயலகம் இருக்கிறது. சட்டமன்றங்களோடும் தலைமை நிருவாகியோடும் செய்தித் தொடர் பாகச் செயற்படும்; தொடர்புடைய பணியில் பயனுள்ள தொடர்பைக் கொண்டும் ஓர் இணைக்கும் முறையாகத் துறை இருக் கிறது.

பல செயலகங்கள் நீண்ட வரலாற்றையும் படிப்படியாகப் பணியையும் வெளியிட்டுக்கொண்டு இருக்கின்றன. 1883ஆம் ஆண்டிலிருந்து தேர்வுகள் நடத்துவதற்கென (வேறு பெயர்களின் கீழ்) சிவில் சர்விஸ் கமிஷன் ஒரு செயலகத்தைப் பெற்றிருந்தது. தொடக்கத்தில் எழுத்தர்களுக்கான எளிய சோதனைகளை நடத்து வதில் கமிஷனர்கள் பங்குபற்றினர். திறமை முறையைப் பரப்பிய பொழுது தனிமுறைச் சிறப்புத் தொழில்கள் வளர்ச்சியடைந்தன. பொறி இயல், வேதி இயல், உயிரி இயல் பதவிகள் போன்றவை களின் தேர்வுகளுக்காகவும், மற்றவைகளுக்காகவும், ஆய்வைச் சோதனையிடுவதற்கென ஒரு தனிப் பிரிவிற்கெனவும் தனிப்பட்ட பிரிவுகள் ஏற்படுத்தப்பெற்றன. ஆட்சி இயல் வசதிக்காக அல்லது சட்டத்தால் அளிக்கப்பெற்ற உபரிப் பொறுப்புகளுக்காகப் புதிய பிரிவுகள் தோன்றின. ஆகவே, 1920ஆம் ஆண்டில் பதவி ஓய்வுப்

பிரிவைக் கமிஷன் பதவி ஓய்வுச் சட்டத்தின்படி நிறுவியது. 1923ஆம் ஆண்டில் வகைப்பாட்டுச் சட்டப்படி வகைப்பாட்டுப் பிரிவு (இரண்டும் செயலக மதிப்பு நிலையில்) பின்னர் அமைக்கப் பெற்றது. பலவற்றில் தொடர்புடைய வளர்ச்சிகளைச் செயலகங் களுக்குள் உடனடியாகக் காணலாம்.

அடுத்த அதிகாரத்தில் விரிவாக எழுதப்பெற்றுள்ள களப் பணிகள் செயலகங்களின் நீட்சிகளேயாகும். செயலகத் தொழில் பெரும்பாலும் களத்திலே நடைபெறுகிறது. இதன் விளைவாகத் திட்டங்களையும் தரங்களையும் வரைதல், பணியை ஒதுக்குதல், கள அலுவலகங்களைக் கட்டுப்படுத்தலும் மேற்பார்வையிடலும் போன்ற சிறப்புப் பணிகளைச் செயலகத் தலைமை அலுவலகம் செய்கிறது.

துணைப் பணிகளையும், முதன்மையான நிறுவன அலுவலகங் களையும் துறைகளைப்போல் செயலகங்கள் பேணவேண்டிய நிலை யிருக்கிறது. பட்ஜெட் செயலகம், பணியாள் தொகுதி, கொள் முதல் நிறுவனங்கள் செயலகத்திற்கும், இதனுடைய பல்வேறு பிரிவு களுக்கும் பணியாற்றுவதை நாம் காணலாம். திட்டமிடுதற்கும் செயலகத் தலைவருக்கு உதவவும் சில சமயங்களில் பெரிய செயலகங் களுக்குச் சிறிய சிப்பந்தித் தொகுதி நிறுவனங்கள் தேவையா கின்றன.

(2) **பிரிவு:** கூட்டு அரசாங்கத்தின் பல்வேறு மட்டங்களுக் கான ஒரே மாதிரியான சொல்லை, 1949ஆம் ஆண்டின் அரசாங்க நிருவாகப் பகுதியின் அமைப்புபற்றிய ஹூவர் கமிஷன் எடுத் துரைத்தது. இறங்கு வரிசையில், துறை அல்லது நிறுவனம், செயலகம், பிரிவு, பகுதி, பிரிவுக் கூறு, தனியொரு கூறு போன்றவை களைக் கமிஷன் குறிப்பிட்டது. பெரிய துறைகளில் செயலகங்களைச் சேவைத் தொகுதிகளோடு இணைக்கும் வாய்ப்பையும் எடுத்துக் கூறியது. இவைகளின் தலைவர்கள், செயலகத் தலைவர்களுக்கும் செயலாளருக்குமிடையில் இருப்பர். செயலகத்திற்கு அடுத்த கீழ்மட்டத்திற்கான பொதுப் பெயர்களில் பிரிவும் ஒன்று.

செயலகத்திற்குள் மிகச் சீரான தனி மொத்தமான பணியைப் பிரிவுகள் நிறைவேற்றுகின்றன. வேலையின் பல்வினத் தன்மை யையும் பரப்பையும் சார்ந்தே இவைகளின் எண்ணிக்கை இருக் கிறது. அஞ்சல் துறையிலிருந்து பெற்ற ஓர் எடுத்துக்காட்டால் பிரிவின் கடமைப் பொறுப்புகளின் தன்மையை விளக்கலாம். 1953-ல் இதன் சரக்கேற்றப் போக்குவரத்துச் செயலகத்தில் கீழ்க் காணும் பிரிவுகளிருந்தன: பட்ஜெட்டும் ஆட்சிச் சேவைத் தொகுதி களும்; அனைத்துலகச் சேவை; போக்குவரத்துக் கணக்குகள்;

ரெயில்பாதைப் போக்குவரத்து; ஆகாயப் போக்குவரத்துகள்; நெடுஞ்சாலையும் ஒப்பந்தப் போக்குவரத்தும். இவை ஒவ்வொன்றும் மிகப் பெரியவையாகும். சுகாதாரம், கல்வி, பொதுநலத் துறையின் செயலக மதிப்பு நிலையை இப்பொழுது பெற்றிருக்கும் தனியொரு கூறுகிய 1954-ன் உணவு, மருந்து ஆட்சி நிலையத்தின் சில பிரிவுகளில் மருந்துப் பிரிவு, நுண்ணுயிர் ஆய்வுப் பிரிவு, ஒப்பனைக்குரிய பொருள் பிரிவு, உயிர் வாழ்விற்கு ஊறு செய்யும் பொருள்பற்றிய பிரிவு போன்றவைகளுமிருந்தன. பாதுகாப்புப் படை திரட்டும் அலுவலகத்தில் எஃகு, இரும்புபற்றியும், அலுமினியம், மாங்கனிசுபற்றியும், பலதரப்பட்ட உலோகங்கள், கனிப்பொருள்கள் பற்றியும், தொடர்புடைய உலோகங்கள் கனிப்பொருள்கள்பற்றிய செயலகம் ஒன்றிருந்தது. நன்ருக வரையறை செய்த பரப்புகளின் அல்லது பொருள்களின் தனித்துறைச் சிறப்பாய்வின் குணவியல்புகளின் எடுத்துக்காட்டுகளாக இவைகளிருக்கின்றன.

செயற்பாட்டின் நிறைவேற்ற வகையால் தனிச்சிறப்பாய்வைப் பிரிவு சார்ந்த மட்டத்தில் காணுதல் இயல்பாகும். ஆகவே, மக்கள் தொகைக் கணக்கெடுப்புச் செயலகத்தில் மின் ஆற்றலால் வகைப்படுத்தவும் பட்டியற்படுத்தவும் அமைக்கப்பெற்ற பொறியுடன் கூடிய பொறிப் பட்டியற்படுத்தும் பிரிவு இருக்கிறது. பிரிவு மட்டத்தில் அல்லது கீழ்மட்டத்தில் இருக்கும் தட்டச்சு, சுருக்கெழுத்துப் பிரிவு மற்றொரு பொது எடுத்துக்காட்டாகும்.

(3) பகுதி, பிரிவுக் கூறு, தனியொரு கூறு: இடைநிலை மேலாண்மையின் கீழ் உட்பிரிவுகளை விளக்குவது தேவையற்றதாகும். பெரிய பிரிவுகளில் பகுதிகளும், பிரிவுக் கூறுகளும், தனிக் கூறுகளுமிருப்பது தேவையாகிறது. மிகச் சிறிய அமைப்புக் கூற்றைப் பிரிவுக் கூறு எனலாம். ஒரே மாதிரியான கடமைப் பொறுப்புகளில் ஈடுபட்டிருக்கும் சிறிய அல்லது பெரிய எண்ணிக்கையிலான ஊழியர்களையும் ஒரு மேற்பார்வையாளரையும் இது கொண்டிருக்கும்.

இம் மட்டத்தில் குறிப்பிட்ட மேலாண்மைப் பணியென்பது மேற்பார்வையாகும். வேலையை ஒதுக்கி அளிக்கவேண்டும்; ஊழியர்களை எடுத்துப் பயிற்றுவிக்க வேண்டும்; பதிவுகளை வைத்திருக்கவேண்டும்; தரவு வசதி செய்யவேண்டும்; நிறைவேற்றத்தைக் கண்காணிக்க வேண்டும்; ஒழுக்கத்தையும் ஒழுங்குணர்வையும் பேணவேண்டும்; ஆக்கப் பெருக்கம் வேண்டும். வேலைச் சூழ்நிலையில் சிக்கலான ஆளுமைச் செயற்பாடுகளை முன்னணி மேற்பார்வையாளர்கள் தாங்கிக்கொள்கின்றனர். இவர்களில் ஒன்று அல்லது இதற்கு மேற்பட்டவர்கள் 'பிரச்சினை நிலை'களாகலாம். மேற்பார்வை ஒரு நுண்கலையாகிறது. பயிற்சி

பயனுடையதாக இருந்தாலும், இதனுடைய போதிய நிறைவேற்றத்திற்கு மன உணர்வுத் திறமை தேவையாகிறது. பயிற்சி இதற்கு ஒரு மாற்றாகாது. முன்னணி மேற்பார்வையாளர்களின் பயிற்சி பணியாள் தொகுதி மேலாண்மையின் முடிவில்லாக் கடமைகளில் ஒன்றாகும்.[4]

(4) குறிப்பிட்ட செயல் நிறைவேற்றத்தின் நிலை: படிநிலை அமைப்பின் பரவலான அடிப்படையில் குறிப்பிட்ட செயல் நிறைவேற்ற நிலை இருக்கிறது. இந் நிலையில் ஆயிரக்கணக்கில் ஊழியர்கள் இருக்கின்றனர். செய்யவேண்டிய வேலையைச் செய்யும் ஆயிரக்கணக்கானவர்கள் சிறிய ஆட்சி எல்லைகளில் இருக்கின்றனர். வகைத்திரிபு வளம் முடிவற்றது. தொழில் சார்ந்ததும் பிழைப்புச் சார்ந்ததுமான எல்லாப் பயிற்சித் திறத்தையும் கொண்டவர்கள், வீட்டுவேலை செய்யும் பெண்களிலிருந்து அணு விஞ்ஞானிகள்வரை இப் பெரிய அமைப்பின் பகுதியாகின்றனர். ஒரு தபால் அறையில் அல்லது ஒரு பெரிய பதிவையும் கடிதத் தொடர்புக் கோப்பையும் பேணுகின்ற (அகரவரிசைப்படுத்தலும் குறுக்கு மேற்கோள் பெறல் போன்ற புதிரான பிரச்சினைகள் எழலாம்) அல்லது வேளாண்மைத் துறையின் பொறியியல் வேளாண்மை, மண், செடி போன்றவை பற்றிய செயலகத்தின் பொருத்தமான பிரிவு ஒன்றின் கோதுமை வகைபற்றிய ஆராய்ச்சிக் குழுவில் செயற்றிறம் வாலாயமான செயலாக இருக்கலாம். குறிப்பிட்ட செயல் நிறைவேற்ற நிலையில் மற்றவர்களின் இயக்கத்திற் குட்படாத பணியை நிறைவேற்றுகின்ற ஒவ்வோர் ஊழியருக்கும் கடமைப் பொறுப்பு எளிதாக அல்லது கடினமாக இருந்தாலும் பரவாயில்லை. அன்றாடத் தபால்களைச் சேர வேண்டியவர்களுக்குச் சேர்க்கும் அஞ்சல் அலுவலகம் ஒரு சிறப்பிற்குரிய எடுத்துக்காட்டாகும்.

4. அலுவல் இயக்கம்

செயலகங்களுக்குள்ளும், இவைகளின் உட்பிரிவுகளுக்குள்ளும், படிநிலை அமைப்பின் மேலும் கீழும் அலுவல் இயங்குகிறது. இது பக்கவாட்டிலும் நடைபெறலாம். ஒரு ரேடியோ நிலயத்தை இயக்க அனுமதிக்காக அல்லது குடியுரிமையுடையவராவதற்கான சான்றுகளைப் பெறுவதற்காக அல்லது சிவில் சர்விஸ் தேர்வில் கலந்துகொள்வதற்காக விண்ணப்பிப்பதோடு அலுவல் தொடங்கலாம். இதுபோன்ற நிகழ்வுகளில் வேலை மேல்நோக்கியே வந்து கொண்டிருக்கும். செயலகத் திட்டம் அல்லது நடைமுறைகள், அல்லது காங்கிரசு உறுப்பினரிடமிருந்து வந்த ஒரு செய்திக்

4 John M. Pfiffner, 'Supervision of Personel' (New York: Prentice-Hall, 1951).

குறிப்பாக அல்லது வெளி அமைப்பாகச் செயலகத் தலைவரிடமிருந்து வந்த ஒரு நினைவுக் குறிப்பாகவும் இது தொடங்கலாம். இவைபோன்றவைகளில் முதலில் இயக்கம் கீழ்நோக்கியும், பின்னர் இதன் தொடக்கத்தை யொட்டி மேல்நோக்கியுமிருக்கிறது.

இரண்டாந்தர அஞ்சல் அலுவலகத்திற்கான சிவில் சர்விஸ் கமிஷன் போட்டித் தேர்வை ஏற்பதற்குரிய விண்ணப்பம்பற்றிய எளிய ஒரு நிகழ்ச்சியைக் கருத்தில் கொள்க. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சிவில் சர்விஸ் கமிஷனின் மண்டல அலுவலகத்தின் தபால் அறையில் விண்ணப்பம் ஏற்றுக்கொள்ளப்படுகிறது. அறிவிப்பையொட்டி விண்ணப்பம் செய்தவர் தகுதி பெற்றவரா என்பதையும், எல்லா விபரங்களும் கொடுக்கப்பட்டிருக்கின்றனவா வென்பதையும் இங்கு ஓர் ஆய்வாளர் பரிசீலனை செய்வார். தலக் குடியிருப்புபற்றிய இடரொன்று எழலாம். ஆய்வாளர் உண்மைகளை ஆராய்வார்; தேவையான தகுதிகளைக் குறிப்பிடுகிருர்; எழுத்துருவில் பூர்வாங்க முடிவைச் செய்கிருர். பின்னர் ஆய்வுப் பிரிவின் தலைவருக்குக் கோப்பு அனுப்பப்படுகிறது; இவர் வாத முடிவை ஆராய்ந்து தொடக்கத்தில் செய்த முடிவை உறுதிப்படுத்து கிருர் அல்லது மாற்றுகிருர். விண்ணப்பித்தவருக்கு எதிராக முடிவு இருந்தால், வட்டார உதவி இயக்குநரின் பார்வைக்குக் கொண்டுவரல் அறிவுடைமையாகுமென்று பிரிவுத் தலைவர் கருதினலும், சிறப்புச் சூழ்நிலைகளால் இது கவனிக்கப்படவேண்டியதென்ருலும் வட்டார இயக்குநரை இவர் கலந்துகொள்வார். இயல்பாக இங்கு முடிவு 'இறுதியான'தாகவிருக்கும். ஆய்வுப் பிரிவிற்கு இது மறுபடியும் செல்கிறது. ஏமாற்றமுற்ற விண்ணப்பதார் ஏற்புத் தகுதியற்றவர் என்று அறிவிக்கப்படுகிருர். இதில் மனநிறைவு பெருதவர் இந்த முடிவை எதிர்த்து முறையிடலாம். இந்த நிகழ்வு, பின்னர் வாஷிங்டனுக்கு மாற்றப்படுகிறது. இங்குக் கமிஷனுக்குள் இருக்கும் முறையீடுகள், மறு ஆய்வுபற்றிய கழகத்தில் ஒரு நிபுணர் இதைப் பரிசீலனை செய்கிருர். ஒரு புதிய பகுப்பாய்வு செய்யப்படுகிறது. கழகம் ஒரு புதிய முடிவைச் செய்கிறது. இயல்பாக இதற்கப்பால் ஒரு காரியம் செல்வதில்லை. ஆனுல், சிறப்பாகக் கொள்கைபற்றிய ஒன்று உட்பட்டிருந்தால் அல்லது அரசியல் நலன் பெரிதாக இருந்தால் சிவில் சர்விஸ் கமிஷனுக்கு மேல் முறையீடு அனுமதிக்கப்படலாம்.

நீர் ஆற்றல் மேம்பாடு அல்லது ரேடியோ நிலைய அமைப்புபற்றிய அனுமதிச் சீட்டுகள் போன்ற பெரிய பொருளாதார அல்லது நிதி நலன்கள் உட்பட்டவைகளில் மிகச் சிக்கலான அலுவல் இயக்கங்கள் ஏற்படுகின்றன. தக்கபடி நிலை அமைப்பில் அலுவல் மேல்நோக்கி இயங்குகிறபொழுது இதனுடைய தன்மையில் பரந்த

ஆராய்வுகள் நுழைகின்றன. தன்னுடைய தனிச் சிறப்பாய்வுத் துறைக்குள்ளும் தான் மதிப்பீடு செய்யக்கூடிய கூறுகளிலும் ஒரு பிரிவுக் கூற்றின் தலைவர் ஒரு முடிவை எடுத்துக் கூறலாம். மற்றக் கூறுகளை ஒரு பிரிவின் தலைவர் மதிப்பிடலாம். ஒரு செயலகத் தலைவர் இன்னும் மற்றவைகளை மதிப்பீடு செய்யலாம். 'படிநிலை அமைப்புகளில் தொழில் முன்னேறுகிறபொழுது, தனிச் சிறப்பு நலனிலிருந்தும், தனித்துறைச் சிறப்பாய்வின் மெய்ம்மையிலிருந்தும், வல்லுநர் ஆராய்விலிருந்தும் இன்னும் மிகப் பொதுவான, முழுமையும் அரசாங்கமயமான, முற்றிலும் பொதுவான, மிக முழுமையான அரசியல் சலுகைகளுக்குமான மாற்றத்தை இது சிறிது சிறிதாக அடைகிறது' என்று பால் எச். அப்பல்பி எழுதினர்.[5]

நாட்டுக்குச் சொந்தமான ஒரு பொது நிலத்தில் நூறு கால் நடைகள் மேய்ப்பதற்கென ஒரு மேற்கத்திய கால்நடைச் சொந்தக்காரரின் விண்ணப்பத்தைக் காடு பேணுநர் ஒருவர் தற்கால நிலையின் மதிப்பீட்டின்பேரிலும் வருங்கால நலன்களின்பேரிலும் ஏற்க மறுக்கலாம். மண்டல வனப் பணியாளர் இதற்கு ஒப்பலாம். மண் வளக் காப்பு, வளங்களின் சமமான பயன்பாடு போன்ற தொழில் நுட்பக் காரணங்களை முதன்மையாகக் கொண்டு இம் முடிவுகளைச் செய்யலாம். ஓர் ஒழுங்கமைந்த குழுவாக மனமுறிந்த கால்நடைச் சொந்தக்காரர்கள் வேளாண்மைத் துறைச் செயலாளர் முன் தோன்றி முடிவை எதிர்க்கலாம். இது மற்றொரு பிரச்சினையை எழுப்பலாம். இந்நிலையில் மற்றக் கருத்துகளுக்கு எதிராகத் தொழில்நுட்பக் கருத்துகளை மதிப்பீடு செய்யவேண்டும்.

எந்த ஒரு சிறு அலுவலுக்குமான மேல்நோக்கிய இயக்கம் எம் மட்டத்திலும் நின்றுவிடலாம். உயர்மட்ட மேலாண்மையின் பாதுகாப்பு, இது கீழ்மட்டத்தில் நிற்கும்பொழுது பெருமளவு தேவைப் படுகிறது. ஆனால், அரசியல் செயலகத்தால் அமர்வு பெற்றுள்ள இடைநிலை மேலாண்மை மட்டத்தின் வழியாக எந்தக் குறிப்பிட்ட அலுவலும் எழலாம். ஏனெனில், கீழ்மட்டத்தில் உள்ளவர்களின் அரசியல் அல்லது கொள்கை உட்கோள்களுக்கான இயக்கத் தேவையும் அல்லது இந்த நிகழ்வைக் கருத்தாராய்விற்காக அரசியல் அலுவலர்கள் எடுத்துக்கொள்வதும் அல்லது வெளிச் சக்திகளின் அழுக்கத்தால் இது மேல் தள்ளப்படுவதும் ஏற்படலாம். பாதிக்கப்பட்ட நலன்களின் சிறப்போடும், கருத்து வேகத்தோடும், கொள்கை நிலை பெற்றதையும் வரையறை செய்யப்பட்ட அளவோடும் இந் நிகழ்வுகளின் மேல்நோக்கிய போக்கில் மாற்றமுண்டாகிறது.

[5] Paul H. Appleby, 'Policy and Administration,' p. 53.

இடை நிலை மேலாண்மை பெற்றிருக்கும் பெருமளவு உசித அதிகாரம் இப் பகுப்பாய்விலிருந்து தெரியவருகிறது. இதற்குப் பொருத்தமான விதிகளைப் பொருத்தமட்டில், ஒரு குறிப்பிட்ட நிகழ்விற்கு இந்தச் சட்டத்தைப் பயன்படுத்துதல் அடுத்தடுத்துப் பெறும் முடிவுகளையொட்டியே இருக்கிறது; அல்லது பொது விதிகளே திட்டவட்டமாக இல்லாவிட்டால் பொதுக் கொள்கையை அடைய வேண்டும்.

5. சிதறல் சக்திகளும் கட்டுப்பாட்டு வழிகளும்

பெரிய துறைகளுக்கு உள்ளே இருப்பதுபோல் சிறிய அளவிலான செயலகங்களுக்குள் ஒற்றுமையைக் குறைக்கவும், மத்திய இயக்கத்தைத் தடை செய்யவும் சக்திகள் இருக்கின்றன. எவ்வாறுயினும், உள் இணக்கச் சக்திகளால் இவை உடனடியாக சமன்பாடு பெறுகின்றன. இயல்பாகப் பிரிவினைச் சக்திகளால் செயலகங்கள் பேரிடருக்குள்ளாவதில்லை.

ஒரு செயலகமாக உருக்கொள்ளும் பிரிவுகளுக்குள் நிதி, அதிகாரம், செல்வாக்குப் போன்றவைகளுக்கான ஒரு சிறிதளவு போட்டி இருக்கிறது. ஒவ்வொன்றிற்கும் கடமைப் பொறுப்புண்டு. வழக்கமாக, தன் நோக்கத்தைப் பயனுள்ள முறையில் அடைய எதற்கும் வளமில்லை. செயலகக் கட்டளைகளைச் சில வேளைகளில் களச் சிப்பந்திகள் தவருகப் புரிந்துகொள்ளுகின்றனர். குறிப்பாக, தலக் கருத்து வாஷிங்டனின் கொள்கையை விரும்பாதபொழுது களச் செயலிகள் இவைகளை வலிமையோடு பின்பற்றத் தயங்குவர். தலைநகரில் உள்ள மேலதிகாரிகளைக் காட்டிலும் என்ன செய்வதென்பதைப் பொறுப்புணர்வுடைய தல அலுவலர்கள் நன்கறிவர் என்று நேர்மையாக நம்புகின்றனர் (இது சரியானதுங்கூட). சில நிகழ்வுகளில் வெளி ஆற்றல்களின் ஆதரவுபெற்ற அரசியல் அடங்காமை செயலகத்திற்கு இடர் உண்டாக்கலாம். தற்கால செய்தித் தொடர்பு முறைகளில் முன்னேற்றமிருந்தாலும் தொலைவு சிக்கலுண்டாக்கலாம். கடல் கடந்து மாறுபட்ட பண்பாட்டுச் சூழ்நிலையில் இயங்கும் தூதுக் குழுக்கள் வாஷிங்டனில் இருந்து பெறும் கட்டளைகள் தலத் தேவைகளுக்கு அருவருப்பூட்டலாம். சொந்தப் பகை எழலாம். அமைப்பு பெரிதாக இருந்தால் இதன் பாகங்களும் பரவலாக இருக்கும். நீண்ட காலத்திற்கு ஒன்றுபட்டுப் பணியாற்றவேண்டிய ஆண்களுக்கும் பெண்களுக்கும் ஏற்படும் உழைப்பலுப்பையும் அழுத்தத்தையும் தடுத்து நிறுத்தவும், நடவடிக்கையில் உறுதிப்பாட்டை வலியுறுத்தவும் பெரிய கொள்கையோடு இதை வைத்துக் கொள்வது பெரிய பிரச்சினையாகும்.

இருந்தபோதிலும், இடைநிலை மேலாண்மையின் குணவியல்பில் சில மூலக் கூறுகள் இருக்கின்றன. இவை கேடு விளைக்கும் சக்திகளைச் சமன்படுத்துகின்றன. பெரும்பாலான செயலகத் தலைவர்களும் வழக்கமாக பிரிவுத் தலைவர்களும் நிலையாகப் பதவிகளைப் பெற்றிருக்கிறார்கள். செயற்பாட்டில் ஒற்றுமையையும் உறுதிப்பாட்டையும் இவர்கள் தொடர்ந்து பெறுகின்றனர். இவர்கள் பெரும்பாலும் தொழிற்பயிற்சி உடையவர்கள்; இவர்களுக்குத் தொழில் சார்ந்த தனி நலன்கள் இருக்கின்றன. இவர்கள் பொதுவான தரங்களையும் எதிர்நோக்கியிருப்பர். செயலக, பிரிவுப் பணிகள் சீராக இருக்கின்றன. பல செயல் திட்டங்கள் நிலையானவை. தவருகப் புரிந்து கொள்ளுதல், முரண்பாடுகளைக் காட்டிலும் அடிக்கடி ஒருவருக்கொருவரிடம் உண்டான மதிப்பும் நம்பிக்கையும் வளர்கின்றன.

தம் அமைப்பின் பணியைப்பற்றியும் இதைக் கட்டுப்பாட்டிற்குள் வைத்திருப்பதுபற்றியும் செயலகத் தலைவர் எப்படித் தகவலைப் பெறுகிறார்? மிகப் பயனுடைய, பொதுவான வழிகளில் ஒன்று தவருமல் நடைபெறும் சிப்பந்திகள் மாநாடுகள். இவை அடிக்கடி கூடாமல் இருந்தாலும் நன்ருக நடத்தப்பெற்ருலும் பயனுடையவையாக இருக்கும். கொள்கை, செயல் திட்டம் ஆகியவைகளைப் பொதுவாகப் புரிந்துகொள்ள நேர்முகத் தொடர்பைப் பெறலாம்; இறுதி முடிவிற்கு முன் கொள்கையிலும் அமைப்பிலும் மாற்றங்களை விவாதிக்கலாம்; பங்குப் பணி உணர்வை வளர்க்கலாம்; பொதுப் பிரச்சினைகள் ஆய்விற்கு வரும்பொழுது உறுப்பினர் ஒவ்வொருவரும் பயிற்சி பெறலாம்.

பணித் தொடர்பு முறைகள், தொடர்புடைய மதிப்பு நிலை, செய்தித் தொடர்பு வழிகள் போன்றவைகளைக் கருத்தில் கொள்வதால், இடைநிலை மேலாண்மை முழுமைக்கும் அமைப்பு விளக்க வரைபடங்களும், பணி நிறைவு வரைபடங்களும் பயனுடையனவாக இருக்கின்றன. உயர் மட்டங்கள் இருப்பதுபோலச் செயலக மட்டத்திலும் சிப்பந்தித் தொகுதியின் பணி, தக்க பொருளில், பெருமதிப்பு வாய்ந்ததாக இருக்கிறது.

புரிந்துகொள்ளவும் கட்டுப்படுத்தவும் கடிதத் தொடர்புக் கண்காணிப்பு மிக உயர்ந்த பயனுடைய வழியாகும். உள்ளே வருகிற, வெளியே செல்கிற கடிதங்கள் துறைகளின் வாழ்க்கையையும் இவைகளின் உட்பிரிவுகளின் வாழ்க்கையையும் தெளிவாக விளக்குகின்றன. சில சமயம் வெளியாகும் கவனக்குறைவுகளினுல் பெரிய விளைவுகள் ஏற்படலாம். எனவே, கடித வரைவுகளை மறு ஆய்வு செய்வதில் பெருங்கவனம் செலுத்தப்படுகிறது. வாஷிங்டனில் இருக்கும் பிரிவுத் தலைவர்கள் தம் உட்பிரிவுகளிலிருந்து வருகின்ற பல கடிதத் தொகுதிகளை, சில சமயங்களில் எல்லாவற்றையும் படிக்கின்றனர்.

செயலகத் தலைவர்களும் பெருமளவிலானவைகளை வாசிக்கின்றனர். சிக்கலான வாத விளைவுகள், சர்ச்சைக்குரிய நிகழ்வுகள் அல்லது மிகச் சிறப்பானவர்கள் போன்றவைபற்றிய கடிதங்களைக் கூட்டரசுக் கமிஷனின் நிருவாக அலுவலர் வாசிக்கின்றார். தம் ஏற்பிற்கும் கையெழுத்திற்கும் 'மேலே அனுப்பப்பெற்ற' தபாலைக் கமிஷன் தலைவர்களும் துறைத் தலைவர்களும் படிக்கின்றனர். தெரிவு 'கீழே' செய்யப்படவேண்டியது ஒரு நுட்பமான கலையாக இருக்கிறது.

நிதி, உற்பத்திபற்றிய செயற்பாடுகளின் பருவ அறிக்கைகளைச் செயலகத் தலைவர்களும் பிரிவுத் தலைவர்களும் வரப்பெறுகின்றனர். அவ்வப்போது இவர்கள் சிறப்பு அறிக்கைகளைக் கோரிப் பெறலாம். செலவின வீதங்களைத் தணிக்கை செய்யவும், நிதி மாற்றத்தின் தேவையை அவ்வப்போது எடுத்துரைக்கவும் அல்லது செயற்பாடுகளைக் குறைக்கவும் நிதி அறிக்கைகள் முதன்மையான கருவிகளாக இருக்கின்றன. ஒப்பிடுவதற்குரிய பிரிவுக் கூறுகளின் செயற்பாட்டுத் திறமையைத் தணிக்கை செய்யவும், தனியொரு பிரிவுக்கூறின் செலவுபற்றிய தகவல் மதிப்புமிக்க கருவியாக இருக்கிறது. உற்பத்திபற்றிய பதிவுகள் அடிப்படையான செயற்பாட்டு, தஸ்தாவேஜுகளாகும். நிதிச் செலவினங்களை மெய்ப்பிக்கவும் புதிய பண ஒதுக்கீடுகளின் அடிக்கல்லாகவும் இவைகள் இருக்கின்றன.

ஒழுங்குணர்வு உண்டாக்கப்படுகிற அல்லது முறிக்கப்படுகிற இடங்களாகிய குறிப்பிட்ட சில உட்பிரிவுகளில், ஒழுங்குணர்வு ஊட்டப்படுகின்ற செயற்பாடுகள் ஓர் அமைப்பின் எளிதான இயக்கத்திற்கு வசதி செய்கின்றன. ஒரு நிறுவன உறுப்பினர்களுக்குப் பங்குப் பணி உணர்வை எது கொடுத்தாலும் அது உள் மேலாண்மையை எளிதாக்குகிறது. மற்றவர்கள்மீது அதிகாரம் செலுத்துவதைக் காட்டிலும் மற்றவர்களோடு அதிகாரம் செலுத்துதல் என்னும் உணர்வு படைக்கும் இவ்வகைத் தலைமை வழியாலான கட்டுப்பாடு, இயக்க அறிக்கைகளையும் திறமைப் பதிவுகளையும் சார்ந்திருக்கும் முறைமை மிக்க வகைகளைக் காட்டிலும் இது பயன் தருவதாக இருக்கிறது.

6. இடைநிலை மேலாண்மையின் தனிமுறைச் சிறப்பு

ஒவ்வோர் ஆட்சி இயல் முறைக்கும் இரண்டு கூறுகள் இன்றியமையாதன. ஒன்று, மாற்றத்தையும் தழுவலையும் நாடுதல்; மற்றொன்று, உறுதிப்பாட்டையும் தொடர்ச்சியையும் பேணுதலாகும். உறுதிப்பாட்டைப் பேணுகின்ற உயிரனைய கடமைப் பொறுப்பையும், குடிமக்களுக்கு அரசாங்கம் அளிக்கும் சேவைகளையும் நன்மைகளையும் வருங்காலத்தில் எடுத்தறிவித்தலையும் இடைநிலை மேலாண்மை

பெற்றிருக்கிறது. ஆண்டுதோறும் இவை பெரிதாகிக்கொண்டு வந்தன. இச் சொத்துக் கூறுகளில் குடிமக்களின் பணயம் மிக மிகக் கடுஞ் சோதனைக்குரியதாக இருக்கிறது. 1954ஆம் ஆண்டில் சமூக இடர்க் காப்பு ஆட்சி நிறுவனம் பதிவுகளைச் சரி நுட்பமாகப் பேணுதல் அமெரிக்க மக்களுக்கு 2000-ல் சரியான பலனைத் தரும். 2000-ல் இடர்க் காப்புமுறை 1950-ல் இருந்ததைவிட மாறுபட்டிருந்தாலும், நூற்றாண்டின் நடுப் பகுதியில் பெற்ற கடமைப் பொறுப்புகளை ஐம்பது ஆண்டிற்குப் பின்னரும் அடையலாம். இடைநிலை மேலாண்மையின் இயல்பான பணி ஒரு நூறு வழிகளில் வருங்கால நலன்களைப் பேணுகிறது.

செயலகங்களுக்குள்ளும் இவைகளின் உட்பிரிவுகளுக்குள்ளும் ஆட்சி இயலின் உயிரோட்டம் இருக்கிறது. கட்டமைப்பை இவை அளிக்கின்றன. இவைகளின் வழியாகப் பெரும் எண்ணிக்கையிலான ஊழியர்களின் ஆற்றல்கள் பயனுள்ள இறுதிப் பயனை அடைய இயக்கப்படுகின்றன. சட்டத்தால் நிறுவப்பெற்ற பயன்களோடு செயற்பாடுகளை இணக்கமாக வைத்துக்கொள்ளும் கட்டுப்பாட்டு ஆய் கருவிகளையும் இவைகள் கொண்டிருக்கின்றன. செயலுக்கான தூண்டுதல் இடைநிலை மேலாண்மையின் எல்லைகளுக்கப்பால் இருந்து வருகிறது. ஆனால், இதனுடைய அலுவலர்களின் குணவியல்பிலும் தன்மையிலும் இயக்க உள்ளாற்றல்கள் பெருமளவில் காணப்படு கின்றன.

அரசாங்க ஊழியர்களில் பலருடைய தொழில் பணி உச்சத்தை இடைநிலை மேலாண்மை அளிக்கிறது; ஏனெனில், உயர்மட்டங்களில் கட்டமைப்புக் கூர்ங் கோபுரங்கள் மிகக் குறுகிவிடுகின்றன; ஏனெனில், உயர் மேலாண்மை, அரசியல் அல்லது பிரதிநிதித்துவ காரணங்களுக் காகத் தெரிவு செய்யப்பட்டவர்களையும் கொண்டிருந்தது. தொழில் துறைகளிலும் மற்றப் பெரிய நிலையங்களிலும் இதே நிலைதான் நிலவு கிறது. இடைநிலை மேலாண்மை அரசாங்கத்திற்கும் சமூகத்திற்கும் அளிக்கும் பங்கை உயர்த்தும் வகையில் இதை அமைத்துக் காப்பது சிறப்பாகும். கடந்த கால் நூற்றாண்டின் போக்குகள் இந்தத் திசையை நோக்கியே நகர்ந்தன.

8. தலைமை அலுவலக-கள உறவுமுறைகள்

மாவட்டக் குடிமக்களின் வேலையின் பெரும்பகுதி மாவட்டத் தலை நகரில் செயற்படுத்தப்படுகிறது; ஆனால், அரசின் அலுவலர்களோடு தம் காரியங்களைச் செயற்படுத்த ஒரு சிறிய அரசின் குடிமகன் கூடத் தலைநகருக்குச் செல்ல இயலாதென்பது தெரிந்ததே; அல்லது கூட்டரசின் பணியை வாஷிங்டனில்தான் நிறைவேற்றவேண்டுமென்பதும் இயலாததேயாகும். களப்பணி (சேவை) இயல்பியல் சார்ந்த தேவையாகிறது. மக்களிடம் அரசாங்கம் தன் செயலிகளை அனுப்பியது. உண்மையில், அரசாங்கம் எப்பொழுதும் இப்படித்தான் செய்தது. 1789ஆம் ஆண்டில் முதல் களப்பணித் தொகுதிகள் ஏற்படுத்தப் பெற்றன (சுங்கம், அஞ்சல் அலுவலகம்). ஒருசில ஆண்டுகள் அலெக்சாண்டர் ஹாமில்ட்டன் தாமே வரி வசூல் செய்பவர்களைக் கண்காணித்தார். கூட்டு அரசாங்கத்தின் பெரும் பணிகளின் பெருமளவைக் களத்திலே செய்கின்றனர். கூட்டரசு ஊழியர்கள் பத்துப் பேரில் ஒன்பது பேர் வாஷிங்டனுக்கு வெளியே தங்கியிருக்கும் உண்மையைக் கொண்டு நிலையை விளக்கலாம். இவர்கள் அமெரிக்கப் பெருமாநிலப் பரப்பில் அல்லது கடல்கடந்த பகுதிகளில் வசிக்கின்றனர். முன் விவரிக்கப்பட்ட துறைகள், செயலகங்களின் சிக்கலான முறை, தொலைவில் இருக்கும் கள அலுவலகங்களின் மேற்பார்வை, இயக்கம், கட்டுப்பாடு போன்றவைகளோடு பெருமளவு தொடர்பு கொண்டிருக்கிறது.

1. கள அலுவலகங்களின் வகைகள்

சுங்கப் பணிகளும் அஞ்சல் பணிகளும் குறிப்பிட்ட வகையில் களப்பணியில் பெருமளவு அடங்கும். பொதுவான, பெருமளவு ஒரே மாதிரிப் பணிகளைச் செய்து, பொதுவான கட்டுமானத்தில் தலம் சார்ந்த அமைவு பெற்று, ஒரே மாதிரியான சட்டங்களைச் செயற்படுத்தி அல்லது ஒரே மாதிரியான சேவைகளைச் செய்து, வாஷிங்டனில் உள்ள ஒரு தலைமை நிறுவனத்திற்குப் பொறுப்பேற்று,

கிளைப் பின்னல் அமைப்பிலான தல அலுவலகங்கள் நாடு முழுமைக்கும் பணி புரிகின்றன. ஓர் இறக்குமதியாளர் ஒரேவிதமான வாக்குமூல அறிக்கைகளை நிரப்புகிறார்; ஒரே மாதிரிப் பண்டங்களுக்கு ஒரே விதமான இறக்குமதி வரி செலுத்துகிறார்; நியூயார்க் அல்லது சான் ஃபிரான்சிஸ்கோ துறைமுக வரி வசூலிப்பவரோடு செயல் தொடர்பு கொண்டிருந்தாலும் ஒரே தீர்வைதான் பெறுகிறார். வரிவசூலிப்பவரும் ஒரே மாதிரியான அறிக்கையைத்தான் அளிக்கிறார். மத்தியப் பொருளக அலுவலர்களின் ஒரேவிதமான விதிகளுக்குக் கட்டுப்பட்டிருக்கிறார். மெயினிலிருந்து (Maine) கலிஃபோர்னியா வரை, ஒரு குடிமகன் ஒரு கடிதத்தைப் பதிவு செய்கிறார். மற்றும் அஞ்சல் அலுவலகத்துடன் ஒரே மாதிரியாகத்தான் தொடர்பு கொள்ளுகிறார். ஒவ்வோர் அஞ்சல் தலைவரும் தலைமை அலுவலகத்திற்கு ஒரே விதமான கடமைப் பொறுப்புடையவராக இருக்கிறார். உறவு முறை நேர்முகமானது, பொறுப்பு உடனடியானது.

வாலாயமாகவும் ஒருமுகமானதுமான இந்த அமைப்பின் மறுதலையாக ஒரு நிறுவனமோ அல்லது நிலையமோகூட அமைப்பதுண்டு. இந்த நிறுவனம் தன்னிறைவுடையதாய் ஒரு குறிப்பிட்ட பணியையே அன்றிப் பல பணிகளை நிறைவேற்றிக் கொண்டிருக்கும். விஸ்கான்சனிலிருக்கும் கூட்டரசு வனப் பொருள்களின் ஆய்வுக்கூடம், டேயிடனில் (Dayton) இருக்கும் ரைட்-பாட்டர்சன் களம் (Wright Patterson Field), மனநோய்க்குட்பட்டவர்களுக்கான அரசு நிறுவனங்கள் போன்றவை இவ் வகைக்கு எடுத்துக்காட்டுகளாகும். முன் பத்தியில் விவரிக்கப்பெற்ற தரமான வகையிலிருந்து இவை மாறுகின்றன. ஏனெனில், அதிகார எல்லை முழுவதையும் உள்ளடக்கிக்கொண்டிருக்கும் புவி இயல் முறையில் வரையறை செய்யப்பெற்ற மாவட்டங்களில் இவைகள் செயற்படுவதில்லை. இத்தகைய ஒவ்வொரு நிறுவனமும் அல்லது நிலையமும் சில தலைமை அலுவலக நிறுவனத்திற்கு வழக்கமாகப் பொறுப்புடையதாக இருக்கும்; ஆனல், உறவு முறையின் அமைப்பு மாறக்கூடியதாக இருக்கும்; ஒரேபடித்தானதாக இருக்காது.

உதவிக் கொடைகளின்கீழ்க் கூட்டரசு, மாநில, தல அரசாங்கங்களிடையே கூட்டுச் செயற்பாட்டை உட்படுத்தும் செயல் திட்டத்தில் ஓர் இரண்டாவது வகைக் கள அமைப்பு நிலவுகிறது. இங்கு, மாநில, தல நிறுவனங்களையும் ஊழியர்களையும் களப்பணி கொண்டிருக்கிறது. சமூக இடர்காப்பு ஆட்சி நிலையம் ஒரு நல்ல எடுத்துக்காட்டாகும். முதன்மையாக மேற்பார்வை, ஆலோசனை, கட்டுப்பாடு போன்றவைகளின் செயற்பாடுகளோடு தொடர்புடைய மண்டல அலுவலகங்களையும், மாநிலப் பிரதிநிதிகளையும், தணிக்கையாளர்களையும், ஆய்வாளர்களையும் கொண்

டிருக்கும் உயர்மட்டக் களப்பணியைக் கூட்டரசு சொந்தமாகப் பெற்றிருக்கிறது. மாநில, மாவட்ட அலுவலர்களாலும் ஊழியர்களாலும் சமூக இடர்காப்பு முறையின் அன்றாடச் செயற்பாட்டையும், தனி மனிதர்களுக்குப் பணம் அளித்தலையும், நன்மைகளை வழங்கலையும் நிறைவேற்றுகிறது. இதில் ஒரு பகுதியைக் கூட்டு அரசாங்கம் கொடுக்கிறது. கூட்டரசுத் தரங்களையொட்டி இதை இயக்கக் கடமைப்பட்டிருக்கிறது. இத்தகைய நிகழ்வுகளில் கூட்டரசிற்குச் சொந்தமான முழுக் களப்பணிகளைக் கூட்டரசு பெற்றிருக்கவில்லை. ஆனால், மாநில, தல நிறுவனங்கள்மீது பெருமளவு இது சார்ந்திருக்கிறது. மாநில அரசுகளின் உரிமைகளை வலியுறுத்துகின்றோர் முதல் காங்கிரசுக் கூட்டத்தில் இவ்வமைப்புக் கட்டுமானத்தை, அமெரிக்கத் தலைமை நீதிமன்றத்திடம் திட்டவட்டமாக நிலைபெற்றிருந்தவைகளைத் தவிர, கூட்டரசு வரிகளை வசூலித்தல், கூட்டரசு வழக்குகளை விசாரித்தல் போன்றவைகளைப் பொதுவாக அரசுகளுக்களிப்பதைச் சுமத்தியது. எனவே, கொள்கை அளவில், கூட்டு அரசாங்கம் தனக்குச் சொந்தமாக மிகக் குறைந்த அளவு களப்பணியைத்தான் பெற்றிருந்திருக்கும்.

கீழ்க் குறிப்பிட்டுள்ள களப்பணியின் மூன்றுவது வகையைத் தென்னசித் தாழ்வெளி அதிகார நிலையம் எடுத்துக்காட்டுகிறது. ஏழு அரசுகளைப் பாதிக்கின்ற ஆற்றுப் பள்ளத்தாக்குகளுக்குள் இயங்கும் மண்டல நிறுவனம் இதுவாகும். பல கூட்டரசுத் துறைகளையும் நிறுவனங்களையும் உட்கொண்டு பலதரப்பட்ட பரவலான பணிகளை இது பெற்றிருக்கிறது. அரசுகள், இவைகளின் உட்பிரிவுகளின் பணிகளுக்கு இணையான பணிகளை இது பெற்றிருக்கிறது. இது மாநிலங்களுக்குப் பொறுப்புடையதன்று ; அதிபரையும், காங்கிரசையும் தவிர, இது எந்தக் கூட்டரசுத்துறைக்கும் நிறுவனத்திற்கும் பொறுப்புடையதன்று. குறிப்பிட்ட பள்ளத்தாக்கிற்குள் காங்கிரசால் அதிகாரம்பெற்று இயங்கும் பலநோக்குக் கள நிறுவனம் இதுவாகும். குறிப்பிடத்தகும் வெற்றியைத் தென்னசித் தாழ்வெளி நிலையம் பெற்றிருந்தாலும் இது ஒரு கள நிறுவனமாகத்தான் இருக்கிறது.

ஒப்பந்தத்தின்கீழ்ப் பொதுச்செயல் திட்டங்களை இயக்கும் தனியார் நிறுவனங்களைக்கொண்டு கூட்டு அரசாங்கத்தில் உருவாகி வரும் வகை நான்காவதாகும். தனியார் கூட்டு நிறுவனமும் விலையோடு நிலையான கட்டண ஒப்பந்தமும் மூல முன்மாதிரிகளாக இருந்தன. ஆனால், இப் போர்க்காலத் தகு முறையிலிருந்து ' கள ' அமைப்பின் ஒரு புதிய பல்லினக் கட்டமைப்பு எழுந்தது. பொறி இயல் வளர்ச்சியிலும் விஞ்ஞான ஆராய்ச்சிப் பரப்பிலும் இவ்வமைப்பு குறிப்பாக எழுந்துள்ளது. அறக்கொடையால் தனியாக

அமைந்த பல்கலைக் கழகத்தால் ஒப்பந்த அடிப்படையில் நடத்தப்படும் அரசாங்க ஆராய்ச்சி வசதி மிகப் பொருத்தமான எடுத்துக்காட்டாகும். சிக்காகோ பல்கலைக்கழகம் அணு ஆற்றல் கமிஷனுக்காக அர்கோன் தேசிய ஆய்வுக்கூடத்தை (Argonne National Laboratory) நடத்துகிறது; மசாசுசெட்ஸில் இருக்கும் தொழில்நுட்ப நிறுவனத்தின் லிங்கன் ஆய்வுக்கூடம் (Lincoln Laboratory) அரசாங்க ஆராய்ச்சித் திட்டங்களைத் தொடர்ந்து நடத்துகிறது; ஜான்ஸ் ஹோப்கின்ஸ் பல்கலைக் கழகத்திலுள்ள (Johns Hopkins University) செயல்முறை சார்ந்த பௌதீக ஆய்வுக் கூடம் கப்பற்படைக்காக ஆராய்ச்சித் திட்டங்களை நடத்துகிறது. 1953-ல் பல கல்விச் சார்புடைய நிறுவனங்களோடு உள் ஒப்பந்தங்களை இது உட்கொண்டிருந்தது; கலி∴போர்னியா பல்கலைக் கழகம், நியூ மெக்சிக்கோவில் உள்ள லோஸ் அலமோஸ் ஆய்வுக் கூடத்தைச் செயலாட்சி செய்தது. மெய்யாக ஒரு நிகழ்வில், தொடர்புகொண்ட பல்கலைக்கழகங்களெனும் தனியார்க் கூட்டு நிறுவனத்தை இதனுடைய ஆராய்ச்சித் திட்டத்தின் பெரும் பங்கை ஒப்பந்தத்தால் வழங்கும் நோக்கத்திற்காக, அணு ஆற்றல் கமிஷன் படைக்க வசதியளித்தது.[1]

இதை இப்படி வழங்கக்கூடுமானால் இவ்வகைக் கள அமைப்பு இயல்பான உருவத்திலிருந்து மெய்யாக விலகி இருக்கிறது. இதில் உள்ள கீழ்நிலைக் களச் செயலியை இதன் உடனடி மேல்நிலை அலுவலர் அமர்த்துகிறார். இம் மேல்நிலை அலுவலரின் ஒழுங்கிற்கு இவர் உட்பட வேண்டும். இவருடைய அலுவலகத்தையும் தொழிலையும் நடத்தும் வழிபற்றிச் செயலகத் தலைவரிடமிருந்து சரிநுட்பமான கட்டளைகளைப் பெறுகிறார். இதற்கு நேர்மாறான நிலையைத் தனியார் நிறுவனத்தோடு உருவாக்குவதுதான் இந்த ஏற்பாட்டின் நோக்கமாகும். இதில் இயக்கம் மிகப் பொதுவானதாக இருக்கிறது. செயலக உசித அதிகாரம் மிகப்பெரிது. நிதி சார்ந்ததும் மற்றக் கணக்குப் பொறுப்பும் குறைவானதே. கல்வி சார்ந்த சூழ்நிலையில் விஞ்ஞானிகளுக்கு எந்த அளவு சுதந்திரம் இருக்குமோ அந்த அளவிற்குச் சமமாக இருக்கும்.

2. அதிகாரப் பங்கீடு

வாஷிங்டனுக்கும் களத்திற்கும் இடையே வழக்கமான அதிகாரப் பங்கீடு என்ன? சட்டப்படி, எல்லா அதிகாரமும் தலைமை அலுவலகத்தில் நிலைபெற்றிருக்கிறது; முன் குறிப்பிட்டதுபோல், நிறுவனத் தலைவர் ஒருவரிடம் (அல்லது முழுதாக ஒரு கமிஷனிடம்)

[1] Don K. Price, 'Government and Science'. (New York: New York University Press, 1954), Ch. 3.

நிலைபெற்றிருக்கிறது. ஒரு கள அலுவலகம் என்ன அதிகாரத்தைப் பெற்றிருந்தாலும் செயற்பாட்டிற்குரிய மத்திய சட்ட இருப்புத் தகுதியிலிருந்து இது ஒப்படைக்கப் பெற்றிருக்கிறது. எனவே, அமைப்பு எவ்வளவு சிதறலாக இருந்தாலும், ஒருங்கமைந்த கொள்கையின் மையக்கூறு கொள்கை அளவில் பேணப் படுகிறது.

உண்மையில், பெருமளவு அதிகாரம் ஒப்படைக்கப்பட்டிருக்கிறது; ஆனால், விருப்பமில்லாமலும் பொருமையோடும் அதிகாரம் ஒப்படைக் கப்பட்டிருக்கிறது. பரவலாகப் பேசினால் 1933ஆம் ஆண்டிற்கு முன் அதிகாரத்தைக் குறைவாக ஒப்படைக்கும் போக்கு இருந்தது; களத்தின் அதிகாரங்களைப் பகிர்ந்துகொள்வதில் கடினமான கட்டுப் பாடு இருக்கவேண்டுமென்ற போக்குமிருந்தது. 1933-ல் இருந்து, மாறுகின்ற அளவுகளில், களத்திற்கு மிகத் தாராளமாக அதிகாரமளிக் கவும் இதன் சொந்தப் பொறுப்பில் இது செயற்படவும் விடப் பெற்றது. பெரும்பாலும் ஓர் அளவு மத்தியக் கட்டுப்பாட்டை அல்லது களச் சுயேச்சையைக் காணலாம். இருப்பினும், மெய்யாக இருக்கின்ற பல்வேறு உறவு முறைகளின் போக்கில் சுழல்காற்று களும் எதிர்ப் பாய்ச்சல்களும் இருக்கின்றன.

பல்வேறான முரண் கூறுகளுக்குப் பின்னால் எவ்வாறாயினும் பணியின் குறிப்பிட்ட பொதுப் பணியீடுகள் இருக்கின்றன. பொது வாகச் சொன்னால், சட்டக் கட்டுமானத்திற்குள் தலைமை அலுவலகம் கொள்கையை வரையறை செய்கிறது; இதனுடைய நிறைவேற் றத்தைக் கண்காணிக்கிறது; கட்டுப்படுத்துகிறது. கொள்கையைத் தெளிவுபடுத்துவதோடு களப் பணிகளை அமைத்தலும், இதனுடைய பல அங்கங்களுக்குப் பொருத்தமான கடமைகளை ஒதுக்குதலும், முதன்மையான களச் செயலிகளை அமர்த்துவதும் தலைமை அலுவ லகத்தின் பொறுப்பாகும். களச் சிப்பந்தித் தொகுதியின் நிதி சார்ந்த கூறுகளிலும் இதனுடைய உண்மையான வேலையிலும் இதனைக் கட்டுப்பாடு செய்தல் தலைமை அலுவலகத்தின் கடமைப் பொறுப்பாகும். நேர் எதிரான கருத்திலிருந்து, நிருவாகக் கட்டளை களால் வரையறுக்கப்பட்டதும் சட்டத்தால் நிறுவப்பெற்றதுமான கொள்கையை செயற்படுத்தல் களப்பணியின் கடமையாகும்.

களத்தின்மீது நெருக்கமான கட்டுப்பாட்டை மேற்கொள்வதை யும் களச் செயலிகளுக்குப் பெருமளவு சுயேச்சையளிப்பதற்கான கருத்தாய்வு செய்வதையும் வலியுறுத்தும் பொருத்தமான காரணங்கள் இருக்கின்றன. களத்தில் கொள்கை புரிந்துகொள்ளப்படுவதையும் நிறைவேற்றப்படுவதையும் உறுதிப்படுத்தத் தலைமை அலுவலகம் அதிகாரம் பெற்றிருக்க வேண்டும். வருமான வரிகளைச் செலுத்துதல் அல்லது நன்மைகளை அடைதல் போன்ற ஒரே நிலையில் உள்ள

எல்லாக் குடிமக்களும் ஒரே மாதிரியாக நடத்தப்பட வேண்டியதால் முடிவுகள் உறுதியாக இருக்கவேண்டியது அரசாங்க ஆட்சியில் இன்றியமையாததாகும். தவறுகளைத் திருத்துதல் அல்லது தடுத்தல் முக்கியமாகும். சில நிகழ்வுகளில் களச் செயலிகள் கேடான தல ஆற்றல்களிலிருந்து பாதுகாக்கப்படலாம். ஒவ்வொரு நிகழ்விலும், பணியாளரின் நெறி தவறிய நடத்தைக் கெதிராகவும் சட்டப்படியான அதிகாரத்தைத் தவருகப் பயன்படுத்தற்கெதிராகவும் சில பாதுகாப்புகள் இருக்கவேண்டும். காங்கிரசு உறுப்பினருக்கு அணிமையில் இருக்கும் தலைமை அலுவலக அலுவலர்கள் தாமே அதிகாரத்தைப் பெற்றிருக்கவேண்டுமென்னும் இயற்கையான மனப்பான்மையை இக் கருத்துகள் எல்லாம் வலியுறுத்துகின்றன.

இருப்பினும், பருமன், பரிமாணச் சூழ்நிலைகளில் சிறிது அதிகார ஒப்படைப்பும் தொழில் எழுகின்ற நிலையில் இதை முடிவு செய்யவும் தேவைப்படலாம். பலவற்றை வாஷிங்டனுக்கு வெளியே நடத்தக் குடிமக்களின் வசதி மட்டுமே கட்டாயப்படுத்துகிறது. ஆட்சி இயல் போக்குத் தடையைத் தவிர்க்க, ஒரு தனித் தலைமை அலுவலகத்தைக் காட்டிலும் நூறு அல்லது ஆயிரம் கள அலுவலகங்களின் முடிவுகள் தேவையாகின்றன. சில நிகழ்வுகளில் தல நிலைகளுக்கேற்ப கொள்கையிலும் செயல் திட்டத்திலும் தக்க பொருத்தப்பாட்டிற்கு உசிதமான கள முடிவுகள் தேவையாகின்றன. திட்டமாக, அதிகார ஒப்படைப்பு என்பது, பேரளவு ஆற்றல், உயர் பொறுப்புணர்வு, களச் செயலிகளிடையே நல்ல ஒழுங்குணர்வு போன்றவைகளைக் குறிக்கும். வாஷிங்டன் மேலவர்களுக்கு வெறும் தூதர்களாகவும் அறிவிப்பாளர்களாகவும் இருக்க இவர்கள் விரும்பவில்லை.

1953-ல் இருந்ததைப்போல், உள்துறையில் களச் செயலிகளுக்கு ஒரு சிறிது அதிகார ஒப்படைப்பே இருந்தது. போனவில்லி பவர் ஆட்சி அதிகார நிறுவனம் (Bonneville Power Administration) நீங்கலாகப் பல மண்டல இயக்குநர்கள் தம் மண்டலத்திற்கான திட்டமிடல், செயல் திட்டம் வகுத்தல், பட்ஜெட் தயாரித்தல், நடவடிக்கை முடிவுகளைச் செய்தல், மற்றக் கூட்டரசு நிறுவனங்களுடன் அல்லது மாநில, தல, அரசாங்கங்களுடனும் தனியார் குழுவுடனும் செயல் தொடர்பு கொள்ளுதல் போன்ற இத்தகைய அதிகாரங்களைப் பெற்றிருக்கவில்லை. சுரங்கம், தேசிய பூங்காச் சேவைச் செயலகங்களின் மண்டல அலுவலகங்களுக்கு வலிமையூட்ட 1954ஆம் ஆண்டில் உள்துறைச் செயலாளர் பணம் ஒதுக்கும்படி கேட்டார்; ஆனால், காங்கிரசு இதற்குப் பரிவு காட்டவில்லை.

மற்ற நிறுவனங்களில் மண்டல இயக்குநர்களுக்கு மிகத் தாராளமான அதிகார ஒப்படைப்பு இருக்கிறது. தேசியத் திட்டக் கட்டமைப்பிற்குள் மண்டலச் செயல் திட்டங்களை வரைய, மண்டல மதிப்பீடுகளை

இணைக்க, பெருமளவு நடவடிக்கை முடிவுகளைச் செய்ய, மண்டலத்தின் துணைப் பணிகளை மேற்பார்வையிட, மற்ற அரசாங்க நிறுவனங்களோடு பேச்சு வார்த்தை நடத்த பொது இயக்கத்தின்படி இவர்களுக்கு அதிகாரமளிக்கலாம். செயலகத்தால் நிறைவேற்றப்படும் முழுமையான செயல் திட்டங்களில் பொது ஆட்சித் திறமையும், அறிவும், தலைமைக்கான திறமையும் இத்தகைய மண்டல இயக்குநர்கள் பெற்றிருக்க வேண்டும்.

நியூயார்க், சிக்காகோ, அட்லான்டா, செயின்ட் லூயி, நியூ ஆர்லியன்ஸ், சான்ஃபிரான்சிஸ்கோ, டென்வர், மின்னபொலிஸ் இன்னும் பிற முக்கியமான குறிப்பிட்ட மாநகர்களில் மண்டல் அலுவலகங்கள் திரளத் தொடங்கின. இருப்பினும், மண்டல எல்லைகள் இதே பிரிவினை எல்லைகளோடு ஒத்திருப்பதில்லை. எளிய, தெளிவான கட்டமைப்பிற்கான சில வாதங்கள் இருந்தாலும், எல்லாக் கூட்டரசு நிறுவனங்களுக்கும் அல்லது தனித்துறை ஒன்றின் செயலகத்திற்கான தனியொரு கள மாவட்டம் அமைப்பதென்பது ஐயப்பாட்டிற்குரியதேயாகும். தேசிய எல்லைகளுக்கும் சுங்க மாவட்ட எல்லைகளுக்கும் தொடர்பில்லை. மறுபுறம், எல்லை இணைப்பின்மையால் தேவையில்லாக் குழப்பம் உண்டாகிறது. எடுத்தற்கும் கொடுத்தற்குமுரிய பெரு விருப்பால் இவ் வெல்லை இணைப்பை அடையலாம். அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சிவில் சர்விசு கமிஷன் போன்ற ஓர் அமைப்பின் மாவட்டப் பரப்பின் இணைப்பில் இருக்கும் பிரச்சினை குறிப்பாகக் கடினமானது. இக் கமிஷன் களத்தில் உள்ள எல்லா நிறுவனங்களின் தேவைகளுக்கும் பணியாற்றுகிறது. இந் நிறுவனங்களின் மாவட்ட எல்லைகளோடு இது செயலாற்றுகிறது.

மண்டலங்கள் அல்லது மாநிலங்களால் களப்பணிகள் அமைக்கப்படவேண்டுமா என்பது சர்ச்சைக்குரிய பிரச்சினையாகும். ஒரு கருத்தின்படி இப் பிரச்சினை ஆட்சியையும் அரசியலையும் உட்படுத்துகிறதென்பது; மாநிலங்களை இவைகளின் தகுதியைக்கொண்டு செயல் தொடர்பு கொள்ளவேண்டுமென்பது மற்றொரு கருத்தாகும். நாற்பத்தெட்டு மாநில இயக்குநர்களோடு செயல்தொடர்பு கொள்வதைக் காட்டிலும் பத்து அல்லது பன்னிரண்டு மண்டல இயக்குநர்களோடு வாஷிங்டனில் உள்ள ஒரு செயலகத் தலைவர் தொடர்புகொள்ளுதல் விரும்பத்தக்கதென்பது வெளிப்படை. ஒவ்வொரு மாநிலத்திற்கும் கீழ்நிலை அலுவலர்களை ஒதுக்கியோ அல்லது ஒதுக்காமலோ ஒரு மண்டல அமைப்பை ஆட்சி வசதி வலியுறுத்துகிறது. மறுபுறத்தில், அரசுகள் ஓர் அமைப்பைப் பெற வாடிக்கைச் சலுகைகள் வலியுறுத்துகின்றன. ஏனெனில், செனெட்டின் ஒப்புதல் தேவையானாலும், எந் நிகழ்ச்சியிலும் இத்தகைய தடைநீக்கம் தேவையானாலும், அரசு விரவிய திறமை பெற்ற கூட்டரசு அலுவலர்கள் இயல்பாகவே தடை,

ஒழிப்பிற்குட்படுகின்றனர். குறைந்தது இருபது ஆண்டு ஏறத்தாழத் தொடர்ந்து நடந்த மௌனப் போர் இப் பிரச்சினைபற்றியதாகும். பல நிகழ்வுகளில் அடிப்படையான மண்டல அமைப்புகளும், அரசியல் தடை ஒழிப்பிலிருந்து சுயேச்சையும் நல்லாட்சி நலன்களுக்குத் தேவையாகும்.

3. தலைமை அலுவலகக் கட்டுப்பாட்டின் தரமான முறைகள்

எந்த அளவு அதிகார ஒப்படைப்பு களத்திற்கு இருந்தாலும், தலைமை அலுவலகத்தில் சில இயக்க வழிகளும் இறுதியான கட்டுப்பாடுகளும் தேவைப்படுகின்றன. நீண்ட கால அனுபவத்தின் வழியாகப் பல ஏற்றுக்கொள்ளக்கூடிய முறைகள் வளர்ந்துவந்துள்ளன. இவைகளில் ஏதாவது ஒன்றை அல்லது எல்லாவற்றையும் குறிப்பிட்ட நிறுவனங்களில் காணலாம். லூசியானாவில், அல்லது ஓரிகோனில் (Oregon) அல்லது அலாஸ்காவில் என்ன நடக்கிறதென்பதை வாஷிங்டனில் இருக்கும் ஒரு செயலகத் தலைவர் எப்படித் தெரிந்துகொள்கிறார்? களச் செயலிகளைக் கட்டுப்படுத்தி, அதே சமயத்தில் இவர்களின் ஆர்வத்தையும் துணிந்த முயற்சியையும் எப்படி இவர் வைத்துக் காப்பாற்றுகிறார்?

களத்தில் செயற்பட அடிப்படையான பொது அதிகாரம் வழங்குதல், செயலகத் தலைவரிடமிருந்து அல்லது நிறுவனத் தலைவரிடமிருந்து வருகிறது. இயல்பாக இதை நிறுவன ஒழுங்கு முறைகளின் நிரந்தர அமைப்பில் காணலாம். சில சமயங்களில் களச் செயலியின் அலுவல் சார்ந்த கமிஷனால் இது உறுதி செய்யப்படுகிறது. செலவின அதிகாரம்கூடத் தலைமை அலுவலகங்களிலிருந்துதான் வருகிறது. பொதுவாக அல்லது விரிவாக மத்திய ஒப்புதலைப் பெற்ற செயல் திட்டம் அல்லது திட்டத்தை இவ் வதிகாரம் வெளியிடுகிறது. தலைமை அலுவலகங்களிலிருந்து கள அலுவலர்களுக்கு முடிவில்லாத் தொடர்ச்சியாகக் குறிப்பிட்ட கட்டளைகள் வருகின்றன. இவைகளைக் காலமுறை நடவடிக்கைக் கையேடாகச் சேர்த்துக்கொள்வர். இதையே புதிய கட்டளைகளால் சிறிதுசிறிதாகப் பெருக்கிக்கொள்வர். வார, மாத, காலாண்டு ஆய்வறிக்கைகள் கள நடவடிக்கைகளின் பொதுப் போக்கைத் தலைமை அலுவலகத்தின் கவனத்திற்குக் கொண்டுவருகின்றன. சில நிறுவனங்களில் குறிப்பிட்ட வகை முடிவுகளைக் களம் செய்ய முடியாது. ஆனால், இவைகளைத் தலைமை அலுவலகத்தோடு கலந்தாராயவேண்டும். கடினமான அல்லது கூருணர்வான நிகழ்வுகளில் கள அலுவலர் எப்பொழுதும் ஆலோசனை கேட்கலாம். அரசாங்கத்தின் தொலைதூரத் தொலைபேசிக்கான செலவு அதிகமாகும்.

களச் செயற்பாடுகளைக் கண்காணிக்கவும், இவைகளுக்கு அறிவுரை கூறவும், திறம்புதல்களை அல்லது குறைபாடுடைய மேலாண்மை

பற்றி அறிக்கை தரவும் வழக்கமாகத் தலைமை அலுவலகம் ஓர் ஆய்வுப் பணியை நடத்திவரும். தணிக்கை நாயகத்தால் நடத்தப் படும் தணிக்கைக்குப் பூர்வாங்கமாக, செயலகத்தால் அல்லது துறையைச் சேர்ந்த ஆய்வாளர்களால் நிதி சார்ந்த நடவடிக்கைகள் எப்பொழுதும் ஆய்வு செய்யப்படுகின்றன. களத்தில் முடிவான முடிவுகள் சரியானவை என்பதை உறுதிப்படுத்த ஒரு நிகழ்வுத் தணிக்கைக்குச் சில சமயங்களில் வழிசெய்யப்படலாம். முக்கியமான களச் செயலிகளின் ஒப்படைப்பும் மறு ஒப்படைப்பும் வாஷிங்டனில் முடிவு செய்யப்படுகிறது. சில துறைகள் நிலையான அல்லது தறுவாய்க்கான கூட்டங்களைக் கூட்டும். இவைகளில், கொள்கை, செயல் திட்டம், செயற்பாடுகள் போன்றவைகளைத் தெளிவுபடுத்த கள இயக்குநர்கள் முதன்மையான தலைமை அலுவலக அலுவலர்களோடு கலந்தாலோசிப்பர். விவசாயத் துறையின் தலைமை அலுவலக, களப்பணியாள் தொகுதிகளின் இரண்டாண்டிற்கொருமுறை நடைபெறுகின்ற மாநாடுகள் இத்தகைய கூட்டங்களுக்கு ஓர் எடுத்துக்காட்டாக அமைகின்றன. இறுதியாக, தனி மனிதர்களின் நலன்கள் பாதிக்கப்படும்பொழுது கள வழக்குத் தீர்ப்பிலிருந்து தலைமை அலுவலகத்திற்கு முறையீடு செல்லும். அவ்வப்போது இந்த ஆட்சி நடவடிக்கையின் தரமான முறைகளோடு மற்றவைகளும் சேர்ந்து நிறைவூட்டுகின்றன. தனிப்பட்ட விண்ணப்பம் பற்றியவைகளில், பெரும் செல்வாக்கை இயல்பாகக் கடிதப் போக்குவரத்துப் பெறுகிறது.

தலைமை அலுவலகச் செயலகத்தின் அதிகாரம் மறுக்கமுடியாததாகும். தலைமை அலுவலக அலுவலர்களின் ஆதிக்கம் எப்பொழுதும் கணிசமாக இருக்கிறது. எவ்வாறுயினும், ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்ட கொள்கை வழிகளுக்குள், குடிமகனுக்கும் அரசாங்கத்திற்கும் பாதகமாகச் செயல் தாராளமாக நடப்பதை நெருக்கமான மத்தியக் கட்டுப்பாடு தடை செய்கிறது. உயர்திறமையும் குணமுமுடைய களப்பணியாளர்கள் தெரிவுசெய்யப்படும்பொழுதும் முடிவுகள் செய்வதில் விரிவான பொறுப்புகளை அளிக்கும்பொழுதும், பொதுச் செயல்கள் நன்ருகச் செய்யப்படுகிறதென்பதைப் பேரனுபவம் குறிப்பிடுகிறது. களத்தில் முன்னுல் செய்ததை மறுபடியும் செய்வதற்கான பொறுப்பை இயன்றவரையில் தாமே நீக்கத் தலைமை அலுவலகச் செயலகம் கடமைப்பட்டிருக்கிறது.

4. தலைமை அலுவலக - கள அமைப்பின் இரு வகைகள்

முன் குறிப்பிட்டதைப்போல் கூட்டரசின் பெரிய துறைகளும் நிறுவனங்களும் பல செயலகங்கள் வழியாக இயங்குகின்றன. செயலகங்கள் ஒவ்வொன்றும் ஒரே வகையை அல்லது இனத்தைச் சேர்ந்த

பொருள்பற்றித் தனிச் சிறப்பாய்வு செய்கிறது. வழக்கமாக ஒவ்வொன்றும் ஒரு கிளை அலுவலகத்தைப் பெற்றிருக்கும். ஒரு நிறுவனத்தின் கிளைச் செயலகங்களின் கள அலுவலகங்களின் இருப்பிடத்தைப்போல் இதேமாதிரி அல்லது வேறான இருப்பிடமாக இருக்கலாம். இக் கள அலுவலகங்கள் முறையே தம் தாய்ச் செயலகங்களின் தொழிலைச் செய்கையில், செயலகங்களும் கள அலுவலகங்களும் இயக்கத்திற்கும், கட்டுப்பாட்டிற்கும், மறுமொழிக்கும் தமக்குத் தாமே நேராகவும், உடனடியாகவும் பார்க்கவேண்டும்.[2]

அமெரிக்க வரலாற்றில் நீண்ட காலமாக, ஒவ்வொரு களச் செயலியும் தன் கட்டளையைத் தன் செயலகத் தலைவரிடமிருந்து நேராகப் பெற்றார். நேராக இவரோடு கடிதத் தொடர்பு கொண்டார்; இவருக்கு நேராக அறிக்கை செய்தார். ஆகவே, பொது நில அலுவலகத்திற்கு நிலச்செயலி அறிக்கை அளித்தார். இந்திய (Red Indian) கமிஷனருக்கு இந்தியச் செயலிகளும், ஓய்வூதிய அலுவலகத்திற்கு ஓய்வூதிய செயலிகளும் அறிக்கை செய்தனர். இவைகளெல்லாம் (1948-க்குப் பிறகு) உள்துறையில் நடந்தன. இந்த மூன்று நிறுவனங்களில் எதுவும் இடைநிலைக் கள அலுவலகங்களைப் பெற்றிருக்கவில்லை. இதற்குரிய கமிஷனர் தம் எழுத்தர்களின் உதவியோடு ஒவ்வொரு களச் செயலியோடு நேர்முகக் கடிதத் தொடர்பு கொண்டிருந்தார். நிறுவனக் கட்டமைப்புச் செயலகத் தலைவரையும் களச் செயலிகளையும் கொண்ட இருமட்ட அமைப்பாகும்.

பெரிய அளவும் புவி இயல் சிதறலும் மண்டல அல்லது இடைநிலைக் கள அலுவலகங்களையும் தோற்றுவித்தன. தலக் களச் செயலிகள் பெரும்பாலோரைக் கண்காணிக்கும் கடமைப் பொறுப்பைத் தலைமை அலுவலகம் இவைகளுக்கு ஒப்படைக்கலாம். எனவே, மத்தியச் செயலகம், இடைநிலைக் கண்காணிப்பு அலுவலகம், இயக்கும் கள அலுவலகம் ஆகிய மூன்று மட்டங்களில் அமைப்புக் கட்டுமானம் விரிவடைந்தது. ஒன்றுக்கு மேற்பட்ட இடைநிலை மட்டத்தை உட்கொண்டிருந்தாலும், இப்பொழுது இவ்வமைப்புப் பொதுவானதாகும். ஒவ்வொரு செயலகத்திற்கு இடையேயும் இதன் தொலைதூர அல்லது பணிவுள்ள ஒன்று, இரண்டு அல்லது இதற்கு மேற்பட்ட இடைநிலை மட்டங்களின் வழியாக நேர்முகத் தொடர்புகொள்ள இது வழிவகுத்திருக்கிறது.

துறையின் செயலகம் ஒவ்வொன்றின் இந் நேர்முக -இணைக் கட்டுப்பாட்டு வழிகளின் பெருக்கமும், இவைகளுக்குத் தேவையான பல கள அலுவலகங்களின் அதிகரிப்பும் புதிய அமைப்புப் பிரச்சினை

[2] இந்தத் தலைப்பிற்கு, James W. Fesler, 'Areas and Administration' (University of Alabama Press, 1949), என்ற நூலையும், குறிப்பாக நான்காம் அதிகாரத்தையும் பார்க்கவும்.

களை எழுப்பின. துறையின் ஒவ்வொரு செயலகமும் இதன் சார்பில் செயற்பட ஒரு தனியான கூட்டு மண்டல அலுவலகத்தை ஏற்படுத்துவது இயலுமா, விரும்பத்தக்கதாகுமா? இதற்கு முன்னால் இருந்த மண்டலச் செயலக அலுவலகங்களின் மூன்று, நான்கு அல்லது இதற்கு மேலான எண்ணிக்கைக்கு ஏற்ப, ஓர் இணைந்த மண்டலக் கள அலுவலகத்தை மாற்றீடு செய்வதை இக் கருத்து உட்கொண்டிருக்கிறது.

வாஷிங்டனில் இருக்கும் செயலாளர் ஒருமுகமான பொது ஆட்சி அதிகாரத்தை எடுத்துக்காட்டுவதுபோல் இவ்வகையான மண்டல அலுவலகம் இதே அதிகாரத்தை எடுத்துக்காட்டும். ஒரு தனித்த ஆட்சி இயல் படிநிலை அமைப்பு உருவாக்கப்படலாம். ஒவ்வொரு செயலகமும் தன் சொந்தக் களப்பணியை உருவாக்கிக் கொண்டதுபோல், வரலாற்று முறையில் வளர்ந்துள்ள படிநிலை அமைப்புகளை இது இணைத்து நிறைவாக்கும். தலை அலுவலகத்தில் செயலாளர் பதவியை வலுப்படுத்துவதற்கான இதே கருத்துகள் களத்தில் நிறைவேற்றப்படும் பல்வேறு நடவடிக்கைகளுக்கும் பொருந்தும். கொள்கை உறுதிப்பாட்டிற்கும், பயனுள்ள இணைப்பு வேலைக்கும், வளங்களின் நல்ல பயன்பாட்டிற்குமான நலன்களின் முழுமையான கட்டுப்பாட்டிற்கும் இவை கருத்தாய்வுகளாகும்.

பல நிறுவனங்களில் இவ்வகையான கள அமைப்பு நிறுவப்பட்டுள்ளது. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சிவில் செர்விசு கமிஷனும் சமூக இடர்காப்பு ஆட்சி நிறுவனமும் எடுத்துக்காட்டுகளாகும்; செயலகத் தலைவருக்கும் களப்பணித் தொகுதிக்குமிடையே உண்டான நேர்முக உறவு முறைகளை மற்றவை பேணுகின்றன. இக் களப்பணியின் முதன்மையான அலுவலர் மண்டல இயக்குநர் என்று வழங்கப்படுகிறார். குழப்பம் தவிர்க்க சிவில் சர்விஸ் கமிஷன் போன்ற நிறுவனத்தின் முதன்மையான கள அலுவலர் இந் நூலின் மண்டலக் கூட்டு இயக்குநர் என்று வழங்கப்படுகிறார். இருப்பினும், இது அலுவல் சார்ந்த பெயராகாது. இரு நிகழ்வுகளிலும் மண்டல இயக்குநரின் இதே பெயரை இது பயன்படுத்தப்படுகிறது.

விரிவான எல்லைகளுக்குள் மண்டலக் கூட்டு இயக்குநரிடம் நிலை பெற்றிருக்கும் அதிகாரத்தின் அளவு மாறலாம். நிலையான செயலக நடவடிக்கைகள்மீது விளைபயனில்லாமல் துணைப் பணிகளுக்கு மட்டுமே இவர் பொறுப்புடையராதல் வேண்டும். பல தலைமை அலுவலகச் செயலகங்களின் நிலையான களச்செயல் திட்டங்கள்மீது இவருக்குச் சிறிது மேற்பார்வை அதிகாரம் அளிக்கவேண்டும்; தனிப்பட்ட இணைந்த செயல்திட்டமாகப் பரப்பின் நடவடிக்கைகளைச் சிறிய அல்லது பெரிய அளவில் நடத்த இவருக்கு அதிகாரமளிக்க

வேண்டும்; குறிப்பிட்ட எல்லைகளுக்குள் பணியாள் தொகுதியையும் வளங்களையும் மாற்றி ஒதுக்கவும் ஆண்டு மதிப்பீடுகளையும் வேலைத் திட்டங்களையும் மறுஆய்வு செய்யும் அதிகாரம் இவருக்கு இருக்க வேண்டும். மத்தியச் செயலகங்களுக்கு இனிமேல் பொறுப்பேற்பதற்காகக் களப்பணிகளின் கட்டமைப்பை இவ் வகைகள் ஒத்திருக்கின்றன. ஆனல், தனித்துறைச் சிறப்பு நிபுணர்களைக்கொண்ட தன் சொந்த சிப்பந்தித் தொகுதியோடு ஒரு தனித்த மண்டல அலுவலகத்தின்மீது வாஷிங்டனில் உள்ள செயலகத் தலைவர்கள் குறிப்பிட்ட கடமைப் பொறுப்புகளைச் செயற்படுத்த இவ்வகைகள் நம்பிக்கை வைக்கின்றன.[8]

1953ஆம் ஆண்டின் சீரமைப்பில் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சிவில் சர்விஸ் கமிஷனின் கள அமைப்பு இந்தக் கட்டமைப்பை எட்டியது. வாஷிங்டனில் உள்ள களப்பணி இயக்குநரும் களத்தில் உள்ள பன்னிரண்டு மண்டலக் கூட்டு இயக்குநர்களும் கமிஷனின் படிநிலை அமைப்பின் முதுகெலும்பாயினர். கொள்கை அளவில் வாஷிங்டனில் உள்ள செயலகத் தலைவர்களும் பிரிவுத் தலைவர்களும் களத்தில் உள்ள தம் தனிச் சிறப்புச் செயலிகளிடம் களப்பணியின் இயக்குநர் வழியாகவும் (வாஷிங்டன்) மண்டல இயக்குநர்கள் வழியாகவும் தொடர்புகொண்டனர்.

கள அமைப்பின் கூட்டு மண்டல இயக்குநர் சார்பில், தலைமை அலுவலகத்தில் செயலாளருக்கு இருக்கும் அதிகாரத்திற்குச் சமமாக இணைப்பு வழிகளையும் கட்டுப்பாட்டு முறைகளையும் வழங்கி, ஒரு செயலாளர் அல்லது செயலகத் தலைவரின் அதிகாரம் வலுப்பெறுகிறதென வாதிக்கப்படுகிறது. ஒரு துறையின் எல்லாச் செயலகங்களுக்குமாகச் செயற்படும் மண்டல இயக்குநர்கள் தலைமை அலுவலகத்தில் செயலகத் தலைவர்களுக்குமேல் ஒரு மட்டத்திற்கு இவர்கள் பொறுப்புடையவர்களாக வேண்டும். மெய்யாக, ஓர் உதவிச் செயலாளருக்கு அல்லது இவருக்குச் சமமாக உள்ளவருக்கு—களச் செயற்பாடுகளின் இயக்குநர்போன்ற ஒருவருக்கு இவர்கள் இயல்பாக அறிக்கை கொடுப்பர். நிறுவனம் முழுவதும் உயர் மேலாண்மையின் கொள்கை உறுதிப்பாட்டிற்கான இதனுடைய செல்வாக்கு வலிமை அடிப்படைக்கு இது ஒரு தெம்புகோலாகிறது.

[8] இத்தகைய திட்டத்தின் அரசியல் தடைகளை நீக்கிவிட்டு வளத்தின் மேலாண்மையை ஒரு தாழ்வெளி அதிகார நிறுவனத்திற்கு இயன்ற அளவு மாற்று வழியாக சார்லஸ் மெக்கின்லி (Charles McKinley) *என்பவர் எடுத்துக்கூறினர். 'உள்துறை, வேளாண்மைத் துறையில் உள்ள இப்போதைய முதன்மை அதிகாரச் செயலகங்களை அகற்றிவிடுதல் எளிதான திட்டமாகுமென்றும் களச்செயற்பாடுகளுடைய வள்ங்கள்பற்றிய எல்லாச் செயலகங்களின் எல்லாச் செயல் திட்டங்களையும் தம் பரப்புகள் பலவற்றிற்குள் மண்டலத்துறை ஆட்சியாளர்களைப் படைக்கவேண்டுமென்றும்' இவர் எழுதினர். மரபுவழிச் செயலகங்கள் சிப்பந்தித் தனிமதிப்பு நிலைக்குச் செல்லவேண்டும். சார்லஸ் மெக்கன்லி* (Charles McKinley), 'The Valley Authority and Its Alternatives,' American Political Science Review, XLIV (1950), 607, at 624.

ஒரு வலிமையான கூட்டு மண்டல அலுவலகத்திலிருந்து மற்ற விளைவுகள் உண்டாகின்றன. தலைமை அலுவலகத்தின் கட்டளைகளைத் தவருக விளக்கம் செய்வதிலிருந்து எழுகின்ற அதிகார எல்லைப் பிரச்சினைகளின் சாதாரணமானவைகளைக் களத்திலேயே முடிவு செய்யலாம். பெரிய அதிகார வரம்பு இடர்களைத் தலைமை அலுவலகத்தில் தீர்க்கலாம். பெரும்பாலும் இவைகளை நிறுவனத் தலைவரே தீர்த்துவைக்கிருர். எல்லைகளுக்குள் தற்காலிக வேலைப்பளுவைக் கூட்டு மண்டல அலுவலகம் பெறுவதாலும், பணியாள் தொகுதியின் பயன்பாட்டை மிக்க பயனுள்ள முறையில் மனு ஒதுக்கீடு பெறுவதாலும் இது சாத்தியமாகலாம். பல களச் செயலக அலுவலகங்களை விடக் குறைந்த செலவில் ஒரு கூட்டுமண்டல அலுவலகம், கீழ் நிலைக் கள அலுவலகங்களுக்காகச் செயலகக் காரியங்களை நடத்தும் பொறுப்பை நிறைவேற்றலாம். குறிப்பாக, இடம் அளித்தல், போக்குவரத்து, சரக்குகளை வழங்குதல் போன்றவைகளைக் கூறலாம். உண்மையில், களப்பணிகளில் சிலவற்றை அரசாங்க முறையில் பொதுச்சேவைத் தொகுதி ஆட்சி நிறுவனத்தின் வழியாக மண்டல அலுவலகங்கள் செய்து முடிக்கின்றன.

மாவட்டத் தலைவர்களுக்குள் கலந்து ஆலோசிப்பதையும் அல்லது வாஷிங்டனில் உள்ள செயலகத் தலைவர்களை முற்றிலும் நம்பியிருப்பதைவிடப் பிராந்தியத் தேவைகளுக்குப் பொருத்தமான ஓர் இணைந்த நடவடிக்கையை ஒரு கூட்டு மண்டல அலுவலகத்தின் வழியாக மிக்க பயனுள்ள முறையில் திட்டமிட இயலும். இக் கருத்தை மெக்கென்லி தெளிவாக்குகிருர். ‘நிலம், நீர், கனிப்பொருள்கள் போன்றவைகளுக்கான மேம்பாட்டுச் செயல்திட்டங்களையும் சமூகக் குறிக்கோள்களையும் திட்டமிடுவதில் பெருமளவு இணைப்புத் தேவைப்படுகிறது. உள்துறையில் வனப்பணித் துறையைச் சேர்த்தாலும், அல்லது நில மேலாண்மைச் செயலகத்தை வேளாண்மைத் துறைக்கு இடமாற்றம் செய்தாலும் ...... திட்டமிடற்கும் செயல்திட்டம் வகுப்பதற்கும் தேவையான ஒற்றுமைகளை அடைய அதிபர் பதவியை நேர்முகமாகப் பகரமாக்குகின்ற அதிகாரம் சார்ந்த கவனம் மண்டல, தேசீய மட்டத்தில் இல்லாதவரை இப் பிரச்சினைக்குத் தீர்வுகாண முடியாது. செயற்பாடுகளை ஒன்றுதிரட்டுதல் இதற்குத் தேவைப்பட்டது.’[4]

பல்வேறு பரப்புகளின் குறிப்பிட்ட தேவைகளை இவைகளில் வசிக்கின்றவர்களாலும் பணியாற்றுகின்றவர்களாலும் மிகச் சிறப்பாக மதிப்பிட முடியும். துறையின் பட்ஜெட் அலுவலருக்கு பட்ஜெட்டை அளிக்குமுன் கூட்டு மண்டல இயக்குநர் களப் பிரிவின் பட்ஜெட் மதிப்பீடுகளை மறு ஆய்வு செய்யும் வழக்கத்தை இக்

[4] Charles McKinley, ‘Uncle Sam in the Pacific North West’, p. 659.

கருத்து ஆதரிக்கிறது. இத்தகைய மண்டல இயக்குநர், படிநிலை அமைப்பில் இவருடைய தனி மதிப்பு நிலையாலும், நிறுவனச் செயல் திட்டத்தின் எல்லாக் கூறுகளையும் இவர் அறிந்திருப்பதாலும் கவர்னர்களுடனும், அரசின் துறைத்தலைவர்களுடனும், மற்றத் தல அலுவலர்களுடனும் செயல் தொடர்பு கொள்ளுவதாலும் நன்னிலை பெற்றிருக்கிறார்.

இருப்பினும், செயலகத் தலைவர்களுக்கும் இவர்களின் கள அமைப்புகளுக்குமிடையில் கூட்டு மண்டல இயக்குநரின் தலையீட்டிற்குக் கருதற்குரிய எதிர்ப்பு இருக்கிறது. கூட்டு மண்டல இயக்குநரின் அதிகாரத்திற்கு நேராக எதிர்ப்பின் வேகம் அதிகரிக்கிறது. பல்வேறு செயலகங்களிலிருந்து எழும் பல களச்செயல் திட்டங்களையும் மேற்பார்வை செய்கின்ற கூட்டு மண்டல இயக்குநர் இவை எல்லாவற்றுடனும் நெருங்கிய பழக்கமுடையவராக இருப்பார் என்று எதிர்பார்க்க முடியாது; அல்லது வாஷிங்டனில் இருக்கும் செயலகத் தலைவர், இவருடைய சொந்தக் கள நிலையத் தலைவர் போன்றோருடனும் இவர் நெருங்கிய பழக்கமுடையவராக இருக்கவேண்டுமென்று வாதிக்கப்படுகிறது. கூட்டு மண்டல இயக்குநரை இதன் விளைவாகச் செயலக அலுவலர்கள், தேவையில்லாத தகவல் பெறுகிறாத ஐந்தாவது சக்கரமாகக் கருதினர்.

ஒரு நிறுவனத் தலைவரின் சார்பில் கள அலுவலக மதிப்பீடுகளைக் கூட்டு மண்டல இயக்குநர் மறு ஆய்வு செய்யும் அதிகாரத்தைப் பெற்றிருந்தால், செயலகச் செயல் திட்டங்களோடு முரண்படுகின்ற நிதி சார்ந்த செயல் திட்ட முடிவுகளைச் செய்ய வாஷிங்டனில் உள்ள செயலகத் தலைவர் முன் இவர் தோன்றலாம். செயலகத்தின் கீழ்நிலைக் கள அலுவலர்கள் தம் குறைகளை வாஷிங்டனுக்குதான் மாற்றுவர். இங்குச் செயலகத் தலைவர்முன், முதலில் தன் முடிவிற்கெதிராக, இவர் துறையின் பட்ஜெட் அலுவலரிடம் வழக்குரைக்க வேண்டும்.

வாஷிங்டனில் இருக்கும் செயலகத் தலைவருக்குச் செல்லும் தலக் கடிதத் தொடர் கூட்டு மண்டல இயக்குநரின் அலுவலகத்தின் வழியாகச் சென்றால், காலதாமதம்பற்றிய குறையீடு எழலாம்; அல்லது மிகச் சிறப்பாகக் களத்தில் செயலக நடவடிக்கைக் கட்டுப்பாடு பற்றிய மண்டல இயக்குநரின் குறையீடு எழலாம். மறுபுறத்தில், தகவல் அறியவேண்டியதையும், கள-தலைமை அலுவலகக் கடிதத் தொடர்பைப் படிப்பதால் முழுதும் தகவல் பெறுவதையும் தேவையெனக் கூட்டு மண்டல இயக்குநர் வாதிக்கலாம். இப்படிப் படிப்பது தலையீட்டிற்கு வழிவிடுவதாகும்.

மையத்திலிருந்து விளிம்பிற்கு இதனுடைய ஆற்றலைப் பயனுடையதாகச் செய்ய அமைப்பு வழிகள் உயர் மேலாண்மைக்குத்

தேவைப்படுகின்றன என்ற இம் மெய்க்கோளிலிருந்து தொடங்கினுல், கூட்டு மண்டல இயக்குநரின் பரப்பில் எல்லாக் களச் செயற்பாடுகளின் கட்டுப்பாட்டில் இவர் சிறிதளவு தலைமை அலுவலகத்திற்குப் பொறுப்புடையவர். நிறுவனங்களுக்குள் செயலகத் தன்னுட்சியென்னும் வரலாற்று உண்மையிலிருந்தும், செயலகத்தினுடைய தலச் செயலிகளின் கட்டுப்பாடுபற்றிய இதனுடைய கோரிக்கையிலிருந்தும் தொடங்கினுல், கூட்டு மண்டல இயக்குநர் பதவியை முழுதும் ஆதரிக்க இயலாது. கூட்டு மண்டல இயக்குநரிடம் நிலைபெற்றுள்ள அதிகார வீச்சில்தான் இப்பொழுது முதன்மையான கருத்து வேறுபாடு இருக்கிறது. வரவேற்கப்படாவிட்டாலும், இவருடைய தலைமையின்கீழ்த் துணைப் பணிகளை இணைப்பது பொதுவாக ஏற்புப் பெற்றிருக்கிறது; அதனுல், நிலையான செயல் திட்டங்களைப் பாதிக்கின்ற செயற்பாடு நன்கு அமையவில்லை.

5. இரட்டை மேற்பார்வை

கடந்த பத்திகளில் விவரித்த இந் நிலை இரட்டை மேற்பார்வைப் பிரச்சினையை எடுத்துக்காட்டுகிறது. இதை முதலில் ஃபிரெடெரிக் டபிள்யூ. டெய்லர் (Frederick W. Taylor) என்பார் கூறினுர். கடை மேலாண்மைபற்றிப் பேசியபொழுது, பயிற்சிபெற்ற தொழிலாளர்களுக்கு இருவகையான மேற்பார்வை தேவையென வாதித்தார். இவர்களின் பணியை ஒதுக்கிக்கொடுத்தல், நேரக் குறிப்புகளை வைத்திருத்தல், ஒழுங்குமுறையைப் பேணல் போன்றவைகள் பற்றியது ஒன்ருகும்; எஃகு துண்டிக்கும் இயந்திரத்தின் தக்க வேகம், கடைசல் பட்டறையினது ஒரு கருவியின் சரியான கோணம் போன்றவை இவர்களுடைய பணியின் தொழில்நுட்ப இயக்கம்பற்றியது மற்ருென்ருகும்.

இப்போதைய விவாதத்தறுவாயில், களச்செயலின் தொழில்நுட்ப அறிவுடைய தன் செயலகத் தலைவரின் தனி மேற்பார்வைக்கும் இயக்கத்திற்கும் மட்டுமே உட்படவேண்டுமா அல்லது களத்தில் உள்ள கூட்டு மண்டல இயக்குநருக்கும் வாஷிங்டனில் உள்ள செயலகத் தலைவரின் இரட்டை மேற்பார்வைக்கும் இயக்கத்திற்கும் உட்படவேண்டுமா என்பது மையக் கருத்தாகும். இதில் கட்டளை ஒற்றுமை ஆய்வு விளைவும், பொது ஆட்சியாளருக்கும் (மண்டல இயக்குநர்) தனித்துறைச் சிறப்பு நிபுணருக்கும் (களச்செயலி இடையே உள்ள உறவும் உட்பட்டிருக்கிறது. மற்ருெரு கருத்தில், சிப்பந்தி ஆலோசகருக்கும், தலைமை அலுவலகம் அல்லது களத்திற்கும், (தனித்துறைச் சிறப்பு நிபுணர்) களத்தில் கட்டளை முறைக்கும் உள்ள உறவு முறையும் இதில் உட்படுகிறது.

நடைமுறையில் பணி, பொறுப்பு இவைகளின் வரையறை. பொது அறிவையும் குழுப் பணியையும் கொண்ட தெளிவில்லாத

போக்கில் இருக்கிறது. சிக்கலான அமைப்பில் இருக்கும் பல இடர்களைத் தவிர்த்து, இவ்வரையறை அமைகிறது. மேலும், கருத்து மாறுபாடுகளில் தீர்ப்பு அளிக்கக்கூடிய அதிகார அமைப்பு 'கழகத்திற்குக் குறுக்கே' இல்லை. இத்தகைய அமைப்பு உறவு முறைகளுக்கு உறவு முறைகள் இருந்தால் பயனுடைய தீர்ப்பு என்ன என்ற வினவிற்கு உரிய விடையை அனுமதிக்கும் சான்றுகளும் இல்லை. மக்மகான் (Macmahon), மில்லெட் (Millett), ஓக்டன் (Ogden) போன்றோர் திறமுற வழங்கிய கூட்டரசுப் பணியின் சுமைத்தணிவுபற்றிய அறிக்கை, ஒரு சிறந்த நிகழ்வின் ஆய்வை அளித்தது.[5]

பணி மேம்பாட்டு ஆட்சி நிறுவனம் இதனுடைய பல்வேறு ஆட்சி மட்டங்களின் அலுவலகங்களுக்கிடையில் இருக்கும் இருவகை உறவு முறையை இது குறிப்பாக ஏற்றுக்கொண்டது. ஆட்சி இயல் அதிகார முதன்மையும், தொழில்நுட்பச் செயல்முறைக் கட்டளை, அறிவுரை ஆகியவற்றின் முதன்மையும் இந்த இரண்டு வகையாகும். ஆட்சித் துறையில் உள்ள கள அலுவலர்கள், இடர் தணிவுத் திட்டங்கள் தக்கபடி திட்டமிடப்பட்டு, நிதியுதவி பெற்று, பொருள் தரவு பெற்று, சிப்பந்தி உதவி பெற்று இயங்குகின்றன என்பதையும், மற்றத் திட்டங்களுடன் உறவு முறைகள் கவனிக்கப்படுவதையும் உறுதி செய்ய எதிர்பார்க்கப்படுகின்றனர். தலைமை அலுவலகத்திலும் களத்திலுமுள்ள தனித்துறை நிபுணர்கள் திட்டங்களைத் தொடங்கினர்; திட்டங்களை நிறைவேற்றினர்; ஆதரவாளர்களைப் பெற்றனர்; தேவையான தொழிலாளர்களின் எண்ணிக்கையையும் குறிப்பிட்டனர்; பொதுவாக இடர்காப்புதவித் திட்டம் முழுவதற்கும் தூண்டுதல் அளித்தனர். அமைப்பின் நுட்ப நுணுக்க விவரங்களை இவர்கள் எப்பொழுதும் மதித்ததில்லை. இந்த ஆட்சிப் படிமுறை அமைப்பின் வழியாகச் செயற்படுவதை இவர்கள் தொல்லையாகக் கருதினர். இவர்களுக்கும் வாஷிங்டனில் இருக்கும் தனித்துறை நிபுணர்களுக்கு மிடையே ஒத்துக்கொண்ட திட்டங்களுக்குள் முழு சுயேச்சையோடு பணியாற்ற இவர்கள் விரும்பினர்.

இந்த அனுபவத்தின் பகுப்பாய்வு, களக் கட்டமைப்பிற்குள் இரட்டை அல்லது பன்மை அதிகார முறையை ஏற்கும் படிநிலை அமைப்புக் கோட்பாட்டிற்கு மக்மகானும் அவரது கூட்டாளிகளும் ஆதரவளித்தனர். இருப்பினும், பொது ஆட்சி இயலின் பொதுப் படிநிலை அமைப்பை இவர்கள் வலியுறுத்தினர். 'பொது ஆட்சியாளர் தலைமை அலுவலகத்தில் பெற்றிருப்பதைப்போல் களப் படிநிலை அமைப்பின் கீழ்மட்டங்களில் சிறப்பான பங்கு பற்றுகிறார்.'

[5] Arthur W. Macmahon, John D. Millett, and Gladys Ogden, 'The Administration of Federal Relief work', Ch. 11. 'The Rival Claims of Hierarchy and Speciality.'

'விருப்பமுள்ள தனித்துறைச் சிறப்பு நிபுணருக்குக் கட்டுப்பாடில்லாப் போக்கை அனுமதிப்பதன் இடர்களை இவர்கள் ஏற்றுக்கொண்டனர். ஆனால், அமைப்பில் அதிகார வழிமுறைகள் இரட்டையாக அல்லது பல மடங்காக இருக்கின்றனவென்றும், நன்றாகப் பிரிக்கப் பட்ட பற்றுறுதிகளுக்காகப் பணியாள் தொகுதி ஏற்பாட்டை அளிக்க வேண்டுமென்றும்' இவர்கள் வாதித்தனர்.[6]

இத்தகைய அமைப்புக் கட்டுமானத்தின் இடர்கள் தெரிந்தனவே ; இருப்பினும், எந்த அமைப்பிலும் பொதிந்திருக்கும் பொது ஆட்சியாளருக்கும் தனித்துறை நிபுணருக்கும் இடையில் பொருத்தப்பாடுபற்றிய பிரச்சினையை இவர்கள் வெளியிட்டனர். படிநிலை அமைப்பின் கோரிக்கைகளும் தனித்துறைச் சிறப்பாய்வின் கோரிக்கையும் நியாயமானவையே. ' ஆகவே, பொது ஆட்சியாளரையும் தனித்துறை நிபுணரையும் சிலவகைப் பொது உடன்பாட்டிற்குக் கொண்டுவர முயலவேண்டும்' என்று மக்மகானும் இவரது கூட்டாளிகளும் எழுதினர். முன்னவர் தம் சொந்தத் தொழில்நுட்பத் திறமையின் குறைபாடுகளை ஏற்றுக்கொள்ள வேண்டும் ; தம்முடைய பங்கு இணைப்பிற்கு உதவியாகவும் வசதிக்குரியதாகவும் இருக்கவேண்டுமென்பதை இவர் பாராட்டவேண்டும் ; பொது அமைப்பின் எல்லைகளுக்குள் தொழில்நுட்ப வல்லுநரின் குறிக்கோள்களை அடையும் சிறந்த வழிகளை இவர் நாடவேண்டும். பொதுக் குறிக்கோள்களையும் பொதுத் தடைகளையும் இவர் பார்க்கிறார் ; பெரிய திறமுறைபற்றி மேலிருந்து வரும் கட்டளைகளை இவர் பெற்றுக்கொள்கிறார் ; தல நிலைக்கேற்ப இக் கட்டளைகளை இவர் உசிதம்போல மாற்றிச் செயற்படுத்தவேண்டும். பொருள் பற்றிய தனித்துறை ஆய்வாளர் ஒரு தொழில் சார்ந்த நிபுணர். இவரது விவர அறிவுத் திறமை இறுதியான வெற்றி அல்லது தோல்வியைக் குறிக்கும். இவருடைய தொழில் சார்ந்த பணியிடைப் பயிற்சி, அமைப்புக் கட்டுமான உணர்வையும் நடைமுறை உணர்வையும் இவருக்கு அளிப்பது தேவையாகும். ஏனெனில், முறையான உறவுமுறைகளையும் தொழில்துணிவு முழுமையின் தேவைகளையும் நோக்கங்களையும் இவர் அறிந்துகொள்ளலாம். பொது ஆட்சியாளரும் தனித்துறைச் சிறப்பு நிபுணரும் தம் தவிர்க்கொணாத முழுமையாக்குகின்ற பங்களிப்புகளைப் பாராட்டுகிற பொழுது, பெரிய தொழில் துணிவுகளின் பன்முகப்படுத்தப் பெற்ற செயற்பாடுகளுக்குத் தீர்ப்பாக, ஆட்சி இயற் படிநிலை அமைப்பிற்குள் இரட்டைக் கட்டளை வழக்கத்தை ஏற்பர்'.[7]

[6] Ibid., pp. 265—66.
[7] Ibid., p. 268.

இயல்பாகக் களத்திற்குச் செல்லும் இவ்விரு வழிகளும் இரு நிலைகளாகும். இவை ஒன்றுக்கொன்று துணைநிற்கின்றன. இவை இணைந்து முழுமையாக்குகின்ற இயல்புடையன. என்ன செய்யவேண்டுமென்பதை ஒன்றும், எப்படிச் செல்லவேண்டு மென்பதை மற்றொன்றும் குறிப்பிடுகின்றன. நடவடிக்கை எடுக்க வேண்டிய இடத்தில் முரண்படுகின்ற கட்டளைகளுக்கு இரட்டை மேற்பார்வை உதவியாக இருக்கிறது. சில சமயங்களில் இத்தகைய குழப்பத்தைத் தடுக்க ஒரு தனித்த நிறுவனம் இருக்கவேண்டும். தலைமை அலுவலகத்தில் உயர் மேலாண்மையில் இது இயல்பாகக் காணப்படுகிறது. இங்கு அதிகார ஒதுக்கலையும் செயற்பாட்டு நடைமுறைகளையும் வரையறை செய்துள்ளனர்.

6. மண்டல அதிகாரம்

தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையத்தில், கள அமைப்பின் ஓர் இணையற்ற வகையைக் காணலாம். ஒரு தாழ்வெளியில் ஒன்று கூடும் ஏழு அரசுகளுக்குள் செயற்படும் இது ஒரு கூட்டரசு நிறுவன மாகும். அதிபரையும் காங்கிரசையும் தவிர இதற்கு வாஷிங்டனில் 'தலைமை அலுவலக'ச் செயலகமில்லை. ஆனல், வாஷிங்டனில் உள்ள பல துறைகளும் நிறுவனங்களும் பள்ளத்தாக்கில் நிறை வேற்றும் பணிகளை இதுவும் செய்கிறது. உண்மையில், கள நிறுவனமென்று இயல்பாக வழங்கும் பொருளில் தென்னசி தாழ் வெளி அதிகார நிலையம் அமைக்கப்படவில்லை. இது எந்தத் துறையையும் சார்ந்திராமல் ஆற்றுப் பள்ளத்தாக்கில் செயற்படும் கூட்டு அரசாங்கத்தின் ஓர் உறுப்பாகும்; ஆனல், மிக உயர்ந்த அரசாங்க உறுப்புகளுக்கு இது பொறுப்புடையதாகும். வாஷிங் டனுக்கு இதனுடைய உறவுபற்றிய தறுவாயில்மட்டுமே தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையம் இங்குத் தொடர்பு கொள்ளப்பட்டுள்ளது.[8]

இந்த நிறுவனத்திற்கு ஒதுக்கி வழங்கப்பட்டிருக்கும் பல வேறு பணிகளால் இதற்குக் கூட்டு அரசாங்கக் கட்டுப்பாடு சிறிதளவு தேவைப்படுகிறது. பள்ளத்தாக்கின் இயற்கை வளங்களைக் காக்கவும், பயனுள்ள முறையில் பயன்படுத்தவும், அணைகளைக் கட்டி நீர்வழிச் செலவை வளர்க்கவும், வெள்ளத்தைக் கட்டுப் படுத்தவும், மின் ஆற்றல் உற்பத்தி செய்யவும் இது நிறுவப் பெற்றது. இது உரம் உற்பத்தி செய்கிறது. மண்வளக் காப்புச் செயல்முறைகளின் கல்விச் செயல் திட்டத்திற்கு இது ஆதரவளிக்

[8] The Standard Work on TVA is by C. Herman Pritchett. 'The Tennese Valley Authority' (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1943).

கிறது. பள்ளத்தாக்கின் இயற்கை வளங்களின் மேம்பாட்டிற்கான திட்டமிடும் பரவலான கடமையை நாட்டின் பொது சமூகப் பொருளாதார நலத்திற்காக இதனிடம் விடப்பட்டதென்று பிராங்க்லின் டி. ரூஸ்வெல்ட் கூறினர்.

தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையத்தின் உறுப்பினர்களை காங்கிரசு தீர்மானத்தால் அகற்றிக் கட்டுப்படுத்தும் சட்ட அதிகாரம் நிறைவேற்றப்படுவதில்லை. கழக உறுப்பினர் ஒருவரை நீக்கும் அதிபரின் அதிகாரம் ஒரு முறை பயன்படுத்தப்பட்டது. இதைத் தலைமை நீதிமன்றமும் ஏற்றுக்கொண்டது. இருப்பினும், இத்தகைய மண்டல அதிகார நிலையத்தைக் கட்டுப்படுத்தும் இவ் வதிகாரங்கள் இயல்பானவைகள் அல்ல. ஆண்டு மதிப்பீடுகளின் மறு ஆய்வுகளிலும், மதிப்பீடுகள்பற்றிய காங்கிரசின் கமிட்டி விசாரணைகளிலும், தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையத்தின் அதிகாரங்களிலும் இவை முதன்மையாக அடங்கும்.

தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையம் இதனுடைய நடப்புச் செலவினங்கள், மூலதன முதலீடு போன்றவைகளுக்கான மதிப் பீடுகளை பட்ஜெட் செயலகத்திற்கு அளிக்கிறது. மற்ற நிறுவன மதிப்பீடுகளைப்போல் இவைகளும் மறு ஆய்வு செய்யப்படுகின்றன. வளாண்மைத் துறை செய்வதுபோல் தென்னசி தாழ்வெளி நிலையமும் மதிப்பீடுகளில் காண்கின்ற இதன் கணக்குகளையும், கொள்கையையும், செயல்திட்டத்தையும் இது ஆதரிக்கவேண்டும். முக்கியமான கருத்துகளில் பட்ஜெட் செயலகம் அதிபரின் கொள்கையை உறுதி செய்கிறது. இது தலைமை நிருவாகிக்குக் கட்டுப்படுத்தும் அதிகாரத்தைக் கொடுக்கிறது.

மதிப்பீடுகளுக்கும் புதிய மூலதனச் செல்வினங்களுக்கும் அதிகாரம் அளிக்கவும், (அணைக்கட்டுகளுக்கு அல்லது மின்சக்தி உற்பத்தி செய்யும் இயந்திரங்களுக்காக) செயலக அதிகாரங்களின் திருத்தத்திற்கும், தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையம் காங்கிரசின் இசைவைப் பெறவேண்டும். இவ்வதிகார நிலையத்தின் செயற்பாடு களையும், இதன் வருங்காலச் செயல் திட்டங்களையும் காங்கிரசு கமிட்டிகளும், பண ஒதுக்கல் உபகமிட்டிகளும் மறு ஆய்வு செய்வதில் மிக்க உரமுள்ளவைகளாக இருந்திருக்கின்றன. இந்த அரங்கில் இவ்வதிகார நிலையம் சிறிது கடுமையாகப் போராடவேண்டி யிருந்தது.

பட்ஜெட் செயலகமும் காங்கிரசின் கமிட்டிகளும் இந்த அதிகார நிலையத்தின் பயனுடைய 'தலைமை அலுவலக'மாக இருந்திருக் கின்றன.[9] இயல்பான வகைத் தலைமை அலுவலக-கள உறவுமுறை

[9] தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையத்திற்கும் தனிக்கைநாயகத்திற்கும் உள்ள தொடர்புகள் பிறிதோர் இடத்தில் விவரிக்கப்பட்டுள்ளன. 20ஆம் அதிகாரத்தைப் பார்க்கவும்.

களில் நிலவும் நிலையிலிருந்து இது வேறுபட்டதாகும். உண்மையில், தென்னசி அதிகார நிலையத்தின் உருவிலான மண்டல அமைப்பின் மத்திய மேற்பார்வைப் பிரச்சினை, இவ் வகையைப்போல மற்றப் பள்ளத்தாக்கு அதிகார நிலையங்களை முடக்க, குறிப்பிடத்தக்க தடுப்புகளாக இருந்துவருகிறது. தம் சொந்த சுயேச்சையிலேயே பொறுமை கொண்டிருக்கும் காங்கிரசு கமிட்டிகள் பலவற்றைக் கட்டுப்படுத்தப் போதாதெனத் தோன்றும். அதிகார நிலையத்தின் நிதிக்கூறுகளின்றி மற்றவைகளை பட்ஜெட் செயலகம் கட்டுப்படுத்துதல் பொருத்தமாகத் தோன்றவில்லை. தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையத்தின் குறிப்பிடத்தக்க வெற்றிக்கு எதிர்மாறாக, இவ்வகையான கள அமைப்பு இனிமேல் ஏற்படலாம் என்று தெரியவில்லை.

7. சோதனைகளும் மதிப்பீடுகளும்

சிக்கலான கூட்டரசு ஆட்சி முறையின் உறவுமுறைகளில் பல வகைகள் இருக்கின்றன. தலைமை அலுவலக-களப் படிநிலை அமைப்பிற்குள் அதிகார ஒப்படைப்பு அடிக்கடி நிலைமாற்றமடைகிறது. அவ்வப்போது மாறுகின்ற சேர்க்கைகளில் பல்வேறு கூறுகள் அதிகார இருப்பிடத்தைப் பாதிக்கின்றன. இவை அமைப்பின் உள்ளீடாகவும், வெளியாகவும், சில சொந்தமாகவும் சில நிறுவனம் சார்ந்தவையாகவுமிருக்கின்றன. மையத்திற்கும் களப்பணிக்கும் இடையில் உண்மை அதிகாரத்தின் சமநிலையானது இதன் விளைவாக இயக்காற்றல் வாய்ந்த இயல் நிகழ்ச்சியாக உள்ளது.

எவ்வாறாயினும், இறுதி அதிகாரம் தலைமை அலுவலகத்தில் நிலைபெறுகிறது. இங்கு அதிகார ஒப்படைப்பு மாற்றப்படலாம்; வலிமையற்றதாக்கப்படலாம், அல்லது விலக்கிக்கொள்ளப்படலாம்; ஆட்களை மறுபடியும் ஒதுக்கலாம். வாஷிங்டனுக்கு ஆட்கள் திரும்ப அழைக்கப்படலாம்; அருகில் உள்ள அல்லது தொலைவில் உள்ள இடங்களுக்கு மாற்றப்படலாம். நிதி குறைக்கப்படலாம் அல்லது கூட்டப்படலாம். புதிய கட்டளைகள் களச் செயல்திட்டங்களை மாற்றலாம்; அல்லது இவ்வகைளில் சீரமைப்பைப் புகுத்தலாம். துறைத்தலைவர் தம் அதிகாரத்தை நிறைவேற்றல் பொருத்தமானதெனக் கண்டால், அந்த அளவிற்குக் களப்பணியையும் அதன் தலைமை அலுவலகத் தொடர்புகளையும் இவர் கட்டுப்படுத்துகிறார்.

இருப்பினும், பன்முகப்படுத்துதல் உடன் தேவையாகையால், தலைமை அலுவலகத்தைப்போல் கூட்டு அரசாங்க முறையில் களப்பணி ஓர் உறுப்பாக இருக்கிறது. கூட்டரசு ஆட்சியின் நிலையான துறைகளில் மாறுபட்ட உளப்போக்கையும், சில சமயங்களில் தலைமை அலுவலகத்தைக் கண்டிக்கின்ற நிலையில் இவைகள் தம் சொந்த மனப்பான்மையையும், தோழமையுணர்வையும் கொண்டிருக்கும்.

அரசாங்கத்தின் உண்மையான வேலையைக் கள ஊழியர்கள் தாமே செய்வதாக நினைக்கின்றனர்; மக்களின் தேவைகளை இவர்கள் நன்கறிவதாகவும், வாஷிங்டனிலிருந்து இவர்கள் பெறும் ஒழுங்கு முறைகள் சில சமயங்களில் தவருன செய்திகளைக் கொண்டன வாகவும், வாஷிங்டன் இவர்களைக் கட்டாயமாகச் செயற்படுத்தும் விரிவான தடைவரம்புகள் தலைமை அலுவலகத்தின் திறமை யின்மைக்குச் சான்றெனவும் இவர்கள் நம்புகின்றனர்; பொதுவாக, களத்தில் உள்ளவர்கள் தலைமை அலுவலகத்திற்கு இடமாற்றம் பெறவேண்டுவதில்லை. சிறிது இடமாற்றமிருந்தாலும், இடமாரு திருத்தலும் காணப்பட்டது; களத்தைப்பற்றித் தலைமை அலுவலகத் தினர் தம் சொந்தக் குறைகளைக் கொண்டிருந்தனர். பொதுவான அனுபவமின்றியும், அல்லது பொதுவான கருத்தின்றியும் இரு தனிப் பட்ட ஊழியர் நிறுவனங்கள் இதன் விளைவாக எழுந்தன. கள வாழ்க்கை முறையும் தலைமை அலுவலக வாழ்க்கை முறையும் இருக்கின்றன. ஒன்று மற்றதிலிருந்து வேறுபட்டதாகும். பொது வேலையை நடத்த இரண்டும் இன்றியமையாதன. ஒவ்வொன்றின் பணிகளுக்கும் பாராட்டுத் தேவைப்படுகிறது; மற்ருென்றின் பங்களிப்பும் ஒன்றிற்குத் தேவைப்படுகிறது.

9. சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள்

மிக நுட்பமாக ஒரு நூற்றுண்டுக் காலம் கூட்டரசாங்கத்தின் தற் செயலாக நிகழ்கிற ஒருசில கட்டுப்பாட்டுப் பணிகள், நிறுவப்பெற்ற துறைகளின் கட்டமைப்பிற்குள்ளேயே நிறைவேறின. (நீராவிப் படகு, கொதிகலன்கள், கப்பலின் கட்டுமானங்கள் போன்றவைகளின் சோதனை.) 'பொதுப்பணியின் எல்லாக் குறிப்பிட்ட பிரிவுகளேயும்' சட்டத்தைத்தவிர, மூன்று பெரிய துறைகளுக்குள்ளே பகிர்ந்து கொள்ளும்' வாஷிங்டனின் பழக்கத்தையொட்டி, ஆட்சி இயல் முறையின் ஒற்றுமை விழிப்போடு பேணப்பட்டது. அலெக்சாந்தர் ஹாமில்டன் இவ் விதியை ஆவலோடு ஆதரித்தார்.

1887ஆம் ஆண்டில் நிறைவேறிய அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகச் சட்டம், கூட்டரசுவாதிகளின் முன்னிகழ்விலிருந்து கணிச மாகப் பிரிந்ததைக் குறிப்பிடுகிறது. பெருவிளேவுகளே உண்டாக்க வல்ல வரிசைகளில் இச் சட்டம் முதன்மையானதாகும். நிருவாகத் துறைகளின் கட்டமைப்பிற்கு வெளியே இது ஒரு கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷனே ஏற்படுத்தியது. பெருமளவு சுயேச்சையோடு இயங்க வேண்டுமென்ற விருப்போடு இது அமைக்கப்பெற்றது. எனவே, ஆட்சித் துறையின் ஒற்றுமைபற்றிய பிரச்சினேயின் ஒரு புதிய வளர்ச்சிப் படியை மிக்க விரைவுபடுத்தியது. இருபதாம் நூற்றுண்டின் பிற்பகுதியில் இந்த ஆட்சி முறையானது மிகச் சிக்கலாக மாறும் இயல்பைப் பெற்றிருந்தது. 1937ஆம் ஆண்டின் ஆட்சி இயல் மேலாண்மைபற்றிய அதிபரின் கமிட்டி இப் பிரச்சினேயை நேர்மை யாகச் சமாளித்தது.[1] இதனுடைய சிபாரிசுகளே ஆராய்வதற்குமுன்,

[1] President's Committee on Administrative Management, 'Report with Special Studies,' pp. 203-43. கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்பற்றிய விவாதத்திற்கு, Robert Cushman, 'The Independent Regulatory Commissions' (New York: O.U.P., 1941) என்ற நூலேப் பார்க்கவும். அரசாங்கத்தின் நிர்வாகப் பிரிவின் அமைப்புப்பற்றிய சமீபகாலத்து ஆய்வில் காணப்படுகிறது. 'Task Force Report on Regulatory Commissions' (1949). இணையான மாநிலப் பிரச்சி

கூட்டரசு மட்டத்தில் சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷனின் இயல்பையும் வரலாற்றையும் மறுஆய்வு செய்தல் பயனுள்ளதாக இருக்கும்.[2]

1. கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷனின் வளர்ச்சி

கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன் வழியாக உள்நாட்டுப் பொருளாதாரத்தை மேலும் கட்டுப்பாடு செய்யக் காங்கிரசு அதிகார மளித்ததற்குமுன், அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகச் சட்டம் நிறைவேறிய பின் முப்பதாண்டு சென்றுவிட்டது. உட்ரோவில்சனின் 'புதிய சுதந்திர'த்தோடு தொடங்கி, ஜனநாயகக் கட்சியும் குடியரசுக் கட்சியும் தொழிற் செயற்பாடுகளின் புதிய துறைகளுக்குள் கூட்டரசுக் கட்டுப்பாடுகளைப் புகுத்தின. காங்கிரசின் கொள்கைகளைச் செயற்படுத்தக் கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களை இவை ஏற்படுத்தின.

தேசிய நிதிமனையையும் கடன் கொடுப்பு முறையையும் மேற்பார்வையிட 1913ஆம் ஆண்டில் கூட்டரசு இருப்பு முறையின் ஆளுநர் கழகம் நிறுவப்பெற்றது. அரசுகளுக்கிடையே உண்டான வாணிகத்தில் 'வழக்கமான நேர்மையற்ற செயல்களை'த் தவிர்க்க 1914ஆம் ஆண்டில் கூட்டரசு வாணிகக் கமிஷன் அதிகாரம் பெற்றது. கப்பல் செல்லக்கூடிய சிற்றாறுகள்மேல் நீர்விசை வளர்ச்சிகளை அனுமதிக்கவும் வருங்காலக் கொள்கையைத் திட்டமிடவும் 1920ஆம் ஆண்டில் அமைக்கப்பெற்ற கூட்டரசு மின் ஆற்றல் கமிஷன் அதிகாரம் பெற்றது. கூட்டரசு ஒலிபரப்பைரேடியோ கமிஷன் (1926) கட்டுப்படுத்தத் தொடங்கியது. விற்பனைக்கு அளிக்கப்பட்ட கடன் பத்திரங்களைப்பற்றிய விளம்பர விதிகளைச் செயற்படுத்திப் பணமுதலீடு செய்பவர்களைப் பாதுகாக்கும் நோக்கத்தோடு 1934ஆம் ஆண்டில் கடன் பத்திரங்கள், பரிமாற்றக்

[2] கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களின் நிலையான பணிகள் அல்லது இவைகளின் செயற்பாடுகளின் தொழில்நுட்ப இயல்புகள்பற்றி இந் நூல் குறிப்பிடுவதில்லை. பிந்திய தலைப்புப் பற்றி, Ernst Freund, 'Administrative Powers over Persons and Property' (Chicago: University of Chicago Press, 1928) என்ற நூலில் படிக்கலாம். Walter F. Dodd, 'Administration of Workmen's Compensation' (New York: Commonwealth Fund, 1936); Frederick F. Blachly and Miriam E. Oatman, 'Federal Regulatory Action and Control' (Washington: Brookings Institution, 1940); George A. Graham and Henry Reining, Jr., eds., 'Regulatory Administration' (New York: Wiley, 1943); Emmette S. Redford, 'Administration of National Economic Control' (New York: Macmillan, 1952).

னைக்கு James W. Fesler, 'The Independence of State Regulatory Agencies' (Chicago: Public Administration Service, 1942). மாநில அரசாங்கச் சீரமைப்புப் பற்றி மிச்சிகன் மாநிலத்தின் கூட்டுச் சட்டமன்ற கமிட்டியின், 'Michigan Regulatory Agencies' (Lansing, processed report, 1953) என்பவற்றையும் பார்க்க.

கமிஷன் நிறுவப்பெற்றது. 1934ஆம் ஆண்டில் கூட்டரசுச் செய்தித் தொடர்பு கமிஷன் அமைக்கப்பட்டது. இது முன்னேய கூட்டரசு ரேடியோ கமிஷனுடைய பணியை ஏற்றுக்கொண்டது. தந்தி, தொலைபேசிக் கம்பெனிகளின்மீதான அரசுகளுக்கிடையே ஏற்பட்ட வாணிகக் கமிஷனுடைய அதிகார வரம்பை இது மேற்கொண்டது. 1935-ல் தேசியத் தொழிலாளர் உறவுக் கழகம் இத்துறையில் உண்மையான கட்டுப்பாட்டு நிறுவனமாயிற்று. நேர்மையற்ற வழக்கமான தொழில் நடைமுறைகளை விலக்க இதற்கு அதிகாரமளிக்கப்பட்டது. அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் கடல் வணிகக் கமிஷன் 1936-ல் நிறுவப்பட்டது. கப்பற் கட்டண விகிதம் பற்றிய அதிகாரமும் அமெரிக்க வணிகக் கப்பல்களை இயக்கும் அதிகாரமும் இதற்கு அளிக்கப்பட்டிருந்தது. இக் கமிஷனை 1950-ல் வணிகத் துறைக்கு மாற்றினர். வானவெளி வாணிகத்தைக் கட்டுப்படுத்த 1938ஆம் ஆண்டில் வானூர்திக் கழகம் அமைக்கப்பட்டது.

எனவே, 1954-ல், பல கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் இருந்தன. எப் பொருளில் இந் நிறுவனங்கள் 'சுயேச்சை' யானவைகளாக இருக்கின்றன ? இவைகளைப் படைத்து, அதிகாரமளித்து, ஆண்டு தோறும் நிதி அளித்துவந்த காங்கிரசிடமிருந்து இவைகள் சுயேச்சை பெறவில்லை. காங்கிரசு இவைகளைப் பதவியிலிருந்து நீக்கலாம்; இவைகளின் அதிகாரங்களை மாற்றியமைக்கலாம்; தன் விருப்பில் இவைகளின் நிதிவளங்களைக் கூட்டலாம் அல்லது குறைக்கலாம். இவைகள் நீதிமன்றங்களிலிருந்து சுயேச்சை பெற்றிருக்கவில்லை. ஏனெனில், விண்ணப்பத்தின்பேரில் நீதிமன்றங்கள் இவைகளின் முடிவுகளை மறுஆய்வு செய்யலாம்; உறுதி செய்யலாம்; மாற்றியமைக்கலாம் அல்லது பயனற்றுப் போகச்செய்யலாம்.

அதிபரிடமிருந்து இக் கமிஷன்கள் முழுமையாக சுயேச்சையோடு இருக்கவில்லை. ஏனெனில், செனெட்டின் ஒப்புதலுக்கான உறுப்பினர்களை இவர் நியமிக்கிறார். சில கமிஷன்களின் தலைவர்களை இவர் அமர்த்துகிறார். இருப்பினும், உறுப்பினர்களை நீக்கும் அதிகாரம், காங்கிரசின் வரையறைகளுக்கு உட்பட்டதாகும். ஹம்பிரி வழக்கில் தலைமை நீதிமன்ற அதிகாரத்திற்குட்பட்டதாக இவ் வதிகார மிருந்தது.[3] ஆகையால், சுயேச்சையான கமிஷன்கள் துறைகளைப்போல் வெள்ளை மாளிகைக்கு உட்பட்டவைகளல்ல. அதிபரைப் பொறுத்தவரையில், மரபு சட்டத்தோடு சேர்ந்து நிலையான சுதந்திரத்தின் உண்மை நிலையை இவைகளுக்கு அளித்திருக்கிறது.

[3] Humphrey's Executor v. United States, 295 U. S. 602 (1935).

இந்த சுயேச்சையின் அடையாளங்கள் முதன்மையாக நான்காகும். முதலாவது, கமிஷன் உறுப்பினரின் பதவிக்காலம் அதிபரின் பதவிக் காலத்தைவிட நீண்டதாகும் ; உறுப்பினர் ஒரு சமயத்தில் ஒருவர்தாம் ஓய்வுபெறுகிறார். ஆகையால், அதிபர் பதவி ஏற்றவுடன் உறுப்பினர் பதவியைக் கட்டுப்படுத்தமுடியாது.

இரண்டாவது, ஹம்பிரி வழக்குக் (Humphrey Case) கோட்பாட்டின்கீழ், கூட்டரசு வாணிகக் கமிஷன் உறுப்பினர்களை நீக்குவதற்கான காரணங்களை அறுதியிடலாம். மற்றக் கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களுக்கும் இது பொருந்தும். கொள்கைபற்றிய கருத்து வேற்றுமைக்காக விலக்கும் அதிபரின் அதிகாரம், கூட்டரசு வாணிகக் கமிஷனைப் பொறுத்தவரையிலாவது அழிக்கப்பட்டுள்ளது. சட்டத்தால் குறிப்பிடப்பட்ட காரணங்களுக்காக நீக்கும் அதிகாரத்தை அதிபர் தங்கவைத்துக்கொண்டிருக்கிறார். இதற்கான சமயம் கிட்டுதல் அரிது.

மூன்றாவது, தலைமை நிருவாகியைப் பொறுத்தவரையில், சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் அதிகாரம் இறுதியானது. வெள்ளை மாளிகைமுன் முடிவுகள் வைக்கப்படுவதில்லை; வெள்ளை மாளிகையோடு இவைகள் விவாதிக்கப்படுவதில்லை. இவை மறுஆய்விற்கு அல்லது மறுப்பாணைக்கு அல்லது அதிபரால் தள்ளிவைக்கப்படுவதற்கு உட்பட்டவைகள் அல்ல. கமிஷன் நடவடிக்கைக்குப்பிறகு உடனடியாக ஆற்றலிலும் வலிமையிலும் இவை தகுதியுள்ள அதிகாரத்தின் முழுமையான செயல்களாகும். மிகச் சிறப்பான ஒருசில நிகழ்வுகளில் அதிபர், கமிஷன் முடிவுகளை ஏற்கவேண்டும். எடுத்துக்காட்டாக, கொள்வினை கொடுப்பனை பற்றியவைகளைத் தள்ளிவைக்கும் கடன் பத்திரங்கள், பரிமாற்றம் பற்றிய கமிஷனின் ஓர் உத்தரவு அல்லது கடல் கடந்த பகுதிகளுக்குச் சான்றுகள் வழங்குதல் அல்லது மறுத்தல், உள்நாட்டு அல்லது வெளிநாட்டு விமானங்களால் சரக்குப் போக்குவரத்துப் பற்றிய ஓர் உத்தரவு போன்றவைகளைக் குறிப்பிடலாம். இவ் வரிய விதிவிலக்குகளுக்கு காங்கிரசு குறிப்பாக அதிகாரமளிக்கிறது.

இறுதியாக, அதிபருக்கும் சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷனுக்குமிடையில் நிலைபெற்ற செய்தித் தொடர்புகள் இல்லை. அரசுகளுக்கிடையே உண்டான வாணிகக் கமிஷனுக்கும் அதிபருக்குமிடையில் உள்ள வேறுபாடு அரைநூற்றாண்டு வழக்காற்றினால் இன்னும் ஆழமாயிற்று. அதிபர் ஹார்டிங் (Harding) ஒரு நாள், போக்குவரத்துக் கொள்கைபற்றிய இவருடைய கருத்தைத் தெரிவிக்கக் கமிஷனைச் சந்தித்தார். இந் நிகழ்ச்சி மறுபடியும் நிகழவில்லை. ஒரு புதிய அதிபர் பதவியேற்கும்பொழுது இவருடைய கொள்கையை அறிய அரசுகளுக்கிடையே உண்டான

வாணிகக் கமிஷன் காத்திருப்பதில்லை. ஒழுங்காக அல்லது விட்டு விட்டு அலுவல் சார்புடைய கருத்துக்களைப் பரிமாறிக்கொள்வது மில்லை. இதேபோன்ற பொதுவான உறவுமுறை அமைப்பைத் தான் மற்ற சுயேச்சையான கமிஷன்களும் நோக்கிச் செல்கின்றன. ஆனால், குறிப்பிடத்தக்க சிறப்பான மாற்றங்களுடன் இவை இயங்கு கின்றன.

இயல்பாக 'சுயேச்சையாக' இல்லாத, பொருளாதார அல்லது தொழிற் காரியங்களைக் கட்டுப்படுத்தும் அதிகாரமில்லாத மற்ற வகைக் கூட்டரசுக் கமிஷன்களை நோக்க இது வசதியான இடமாகும். இருப்பினும், இவைகளை ஒருதுறை அமைப்பிற்குள் கொண்டு செல்லவேண்டுமென்ற மனப்பான்மை இருந்தாலும், இவைகளைத் துறைகளின் கட்டுமானத்திற்கு வெளியே அமைக் கலாம். இவைகளில் மிகப் பழமையானது அமெரிக்க ஐக்கிய நாடு களின் சிவில் செர்விசுக் கமிஷனாகும். பொதுவானதொரு தப்பெண்ணத்திற்கெதிராக இது சுயேச்சையுடன் இருந்ததில்லை. இதனுடைய உறுப்பினர் அதிபரின் விருப்புள்ளவரை பதவியி லிருப்பர். 1935ஆம் ஆண்டின் காங்கிரசு சட்டத்திற்கொப்ப, ரெயில்பாதை ஊழியர்களில் ஓய்வு பெற்றவர்களைப் பார்த்துக் கொள்வது இந்த ரெயில்பாதை ஓய்வு பெற்றவர்கள் கழகத்தின் (Railroad Retirement Board) பணியாகும். 1950ஆம் ஆண்டின் உள்நாட்டுப் பாதுகாப்புச் சட்டம் வரையறை செய்துள்ளதைப் போல், நிலைகுலைக்கும் பாங்குள்ள செயல்கள்பற்றிய மத்திய கழகம் ஓர் அமைப்பைப் பொதுவுடைமை நடவடிக்கைபற்றியது அல்லது பொதுவுடைமை முன்னணிபற்றியதென அறிவித்தல் இதன் பணியாகும். அணுசக்திக் கமிஷன் (1946) மற்றக் கமிஷன்களைக்காட்டிலும் மிகப் பெரியதாகும். இது கனிப் பொருளை வெட்டியெடுக்கும், சரக்குகளை ஏற்றியனுப்பும், உற்பத்தி செய்யும் நிறுவனமாகும். அணு ஆற்றலைப் பாதுகாப்புப் பயன் பாட்டிற்காகவும் பொதுமக்களின் பயன்பாட்டிற்காகவும் சோதனை செய்யப் பெரிய ஆய்வுக்கூடங்களையும் ஆராய்ச்சியையும் நடத்தும் நிறுவனமாகும். பல கூட்டரசுக் கமிஷன்களும் இவைகளும், தனியார் நடத்தையையும் தேசியப் பொருளாதாரத்தையும் கட்டுப் படுத்துவதில் முதன்மையாக ஈடுபடவில்லை. இப் பகுப்பாய்விற்கு வெளியேதான் இவைகள் இருக்கின்றன.

2. சுயேச்சைக்காகவும் சுயேச்சையை எதிர்த்தும்

கட்டுப்பாட்டுக்கமிஷன்கள் நிருவாகப் பிரிவிலிருந்து 'சுயேச்சை' பெற்றிருக்கின்றன.[4] இதற்கான காரணங்கள் மதிப்பிற்குரியன.

[4] Charles S. Hyneman, 'Federal Commissions —How Much Independence', Public Utilities Fortnightly, XLIX (1952), 211, 279.

தற்செயலாக நிகழ்கின்ற சூழ்நிலைகளிலிருந்து முதன்மையாக இவை இரண்டாகும். பொதுக்கொள்கை செய்முறையிலும் வளர்ச்சி நிலையி யிலும் இருந்த துறைகளில், அரசியல் செல்வாக்கு அல்லது மற்ற வெளி நெருக்கத்திலிருந்து இயன்றவரையில் நடத்தை விதிகளை ஒரு நிறுவனம் படிப்படியாகத் தொடர்ந்து வரையறை செய்வது இன்றி யமையாததாகக் கருதப்பட்டது. இது பதவிக்கான கட்சிசார்ந்த வெறியாகாது. ஆனால் கட்டுப்பாட்டு நிறுவனத்தால் நல்லாதரவு பெறுவதற்கான அக்கறைக் குழுக்களின் கோரிக்கை தவிர்க்கமுடியாத தாகும். சுயேச்சையின் காரணமாக அரசியல் செல்வாக்குத் தவிர்க்கப் படவில்லையென்றால், எடுத்துக்காட்டாக, சரக்குகளை ஏற்றியனுப்பு கிறவர்கள், அல்லது ரெயில்பாதை தொடர்புள்ளவர்கள், அல்லது நாட்டின் புவிஇயற் பகுதிகள், 'சிறிய அல்லது பெரிய தொழில்கள்' போன்றவைகள் காங்கிரசு உறுப்பினர்களையும், செனெட்டர்களையும் அதிபரையும்கூடத் தம் உதவிக்கழைத்து அரசுகளுக்கிடையே உண் டான வாணிகக் கமிஷனின் முடிவுகளைக் கட்டுப்படுத்த முற்படுவர் என அஞ்சப்படுகிறது. அரசுகளுக்கிடையேயான வாணிகக் கமிஷ னும் மற்றச் சில கூட்டரசுக் கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களும் சுயேச்சை மரபால்தான் இவ்வகையான நெருக்கத்தை எதிர்த்து நிற்கமுடிந்தது.

நிருவாகப் பிரிவிலிருந்து கமிஷனின் அரைகுறையான நீதி சார்ந்த உறுதிசெய் அதிகாரங்களைப் பிரிப்பதற்குச் சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களை ஏற்படுத்தியது இரண்டாவது முதன்மை யான குறிக்கோளாகும். அரைகுறையான நீதிசார்ந்த முடிவு, அரசியல் கருத்தாய்விலன்றிச் சட்ட அடிப்படையில் நீதிமன்ற மறு ஆய்விற்கு உட்படவேண்டுமென்று நம்பப்பட்டது. அரசுகளுக் கிடையேயான வாணிகக் கமிஷன்முன் இழப்பீடு செய்தல்பற்றிய ஒரு வழக்கில் முடிவை அடையும் முறையானது இதனுடைய தன்மை யில் ஓர் இறுதியான மறுஆய்வு செய்யவும் சட்ட முடிவுகள் அல்லது உண்மைகளைச் சரிபார்க்கவும் நிருவாகத் துறை பயனுள்ள ஒரு கருவி யாக இருக்காது. அரசியல் நெருக்கங்களின் அடிப்படையில் ஒரு முடிவை மாற்றி அமைப்பதில் இது ஓர் ஏற்கமுடியாத வழியாக இருக்க லாம். ஆகையால், அரைகுறையான நீதிசார்ந்த முடிவுகளின் நேர் மையைக் காப்பதற்கு நிருவாகப் பிரிவின் செல்வாக்கு மண்டலத்திற்கு வெளியே கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் வைக்கப்பட்டிருக்கின்றன.

அரசுகளுக்கிடையேயான வாணிகக் கமிஷனின் மிகச் சிறந்த உறுப்பினர்களில் ஒருவரான ஜோசப் பீ. ஈஸ்ட்மன் (Joseph B. Eastman) என்பார் இக் கருத்தாராய்வுகளை மிக வன்மையாகக் கூறினார்.

பிறகு, ஒரு சுயேச்சையான கமிஷனைச் சில நிருவாகத் துறை அல்லது கேபினெட் அலுவலரின் அதிகார வரம்பிற்குள் கொண்டு

வருவதால் என்ன நோக்கம் நிறைவேறும்? கமிஷனின் முடிவைச் சில வழியில் மாற்றுவது அல்லது சில ஆட்சிக் கொள்கை வீச்சிற்குள் இதைக் கொண்டுவருவதைத் தவிர வேறு ஒரு நோக்கத்தை நான் நினைக்கமுடியாது. அதனால் தலைமை நீதிமன்றத்தின் கூற்றுப்படி, கமிஷனின் நடு நிலைமையை இத்தகைய வெளி இயக்க விளைவுகளி லிருந்து ஆர்வத்தோடு காப்பாற்றவேண்டுமென்று எனக்குத் தெளிவாகத் தெரிகிறது......நான் பார்த்தவரையில், சுயேச்சையான கமிஷன்களைப் பொறுத்தமட்டில் இவைகளுக்கு (அதாவது அரசியல் கருத்தாராய்வுகள்) இங்கு இடமில்லை.[5]

கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள்பற்றிய ஹூவர் கமிஷனின் சிறப்புக் கடமைப் பிரிவு 1949ஆம் ஆண்டில் சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் நிலையை மறுபடியும் கூறிற்று. கட்டுப்பாட்டு முறையில் இன்றியமையாத பரந்த ஆட்சி இயல் உசித அதிகாரத்தைச் சுட்டிக்காட்டிய பிறகு, சிறப்புக் கடமைப் பிரிவு அறிவித்தது :

பயனுடைய கட்டுப்பாட்டில் இருக்கும் விரிவான கட்டுப்பாடின்மை ஆட்சி இயலில் நேர்மையின்மைக்கும், நட்பாதரவிற்கும் வழிவிட்டது. கட்டுப்படுத்தப்பெற்ற நலன்கள் வலிமை வாய்ந்தனவாகவும் பெரும்பாலும் அரசியல் செயல்திறமுடையனவாகவு மிருக்கின்றன. கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள் அளிக்கக்கூடிய அல்லது நிறுத்திவைத்துக்கொள்ளக்கூடிய சிறப்புரிமைகள் தொடர்புடைய தொழிற்சாலையின் நிதிகள், பணி, ஆதாயங்கள் போன்றவைகளில் பேராற்றல்மிக்க ஆதிக்கமுடையனவாக இருக்கின்றன.

அலுவலர்களைப் பொறுத்தமட்டில் பரவலான உசித அதிகாரச் சேர்க்கை, கட்டுப்படுத்தப்பட்ட தொழிற்சாலையைப் பொறுத்தமட்டில் அலுவலர்களை ஊக்குவிக்கும் வலிமையான நோக்கங்கள் போன்றவை ஊழல், நேர்மையின்மையின் கடுமையான இடர்களை உட்கொண்டிருக்கின்றன. இந் நிறுவனம் கட்சி சார்பிற்கு அல்லது அரசியல் செல்வாக்கிற்கு அல்லது கட்டுப்பாட்டிற்கு உட்பட்டிருந்தால், கட்டுப்பாட்டின் பொது நோக்கங்களைத் தோல்வியுறச் செய்வதும் செல்வாக்கு மிக்கவர்கள் நேர்மையில்லாமல் நன்மை பெறுவதோடு மட்டுமன்றி மக்களாட்சி முறையில் பொதுமக்களின் நம்பிக்கையையும் பொதுவாக அரசாங்க நடவடிக்கையின் பயனையும் இது குலைக்க முற்படும். ஆகவே, தொடர்புடையவர்களின் நலன்களின் நேர்மையிலும், பொதுக் குறிக்கோள்களை அடைவதிலும், அரசாங்கத்தின் நேர்மையைப் பேணுவதிலும், இத்தகைய கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்கள் கட்சிச் சார்புடைய ஆற்றல் அல்லது இயன்றவரை பெருமளவு கட்டுப்பாடு

[5] Joseph B. Eastman, 'The Place of the Independent Regulatory Commission', Constitutional Review, XII (1928), 95.

போன்றவைகளிலிருந்து காக்கப்படுதலை உறுதிப்படுத்துதல் தேவையாகும்.[6]

நிபுணர்களின் பணிகளைப் பெறுவதன் வெளிப்படையான நன்மை, விதி செய்வதில் இருக்கும் சுயேச்சை விருப்பு, ஒரு புதிய செயலை ஏற்க வசதியான துறை யெதுவும் இல்லாமை போன்ற மற்றத் தற்செயலான கருத்தாய்வுகள் இரண்டாந்தரச் சிறப்புடையன அல்லது முந்திய பத்திகளில் விவரித்த முதன்மையான இரண்டு காரணங்களோடு இவை தொடர்புடையன,

இக் காரணங்கள் மிக்க வலிமையுடையனவாக இருந்தும், இவைகளை அடுத்தடுத்துப் பயன்படுத்தவில்லை. பெருஞ் சிறப்பிற்குரிய நலன்களை உட்படுத்துகின்ற கட்டுப்பாட்டுப் பணிகள்பற்றிப் பல எடுத்துக்காட்டுகள் இருக்கின்றன. விதிசெய்தல், அரைகுறையான நீதி சார்ந்த முடிவுகள் போன்றவை துறைகளைச் சேர்ந்திருக்கின்றன. இயங்கும் செயலகங்களாக இவைகள் அமைக்கப்பெற்றிருக்கின்றன. இறைச்சி பரிசோதனைச் சட்டம் (1907), செடித் தொற்று நோய் ஒதுக்கிடச் சட்டம் (1912), பருத்திக் கைம்மாற்றத்திற்கென வருங் காலத்தில் வாங்கவும் விற்கவும்பற்றிய சட்டம் (cotton futures act) பண்டசாலைச் சட்டம் (1916), சிப்பங் கட்டிகள் (packers) கால் நடைக் கொட்டில்கள் (stockyards) பற்றிய சட்டம் (1921) போன்றவைகளைச் செயற்படுத்தும் அதிகாரம் வேளாண்மைத் துறைக்குக் கொடுக்கப்பட்டிருக்கிறது. சிப்பங் கட்டிகள், கால்நடைக் கொட்டில்கள் பற்றிய சட்டம், அரசுகளுக்கிடையேயான வாணிகக் கமிஷனைப்போல வேளாண்மைச் செயலாளருக்கு வரிவிதிக்கும் அதிகாரத்தை உண்மையில் கொடுக்கிறது. உணவு, மருந்துச் சட்டத்தைச் (1906) செயற்படுத்தும் அதிகாரம் இப்பொழுது (1954) சுகாதார, கல்வி, பொது நலத்துறைக்கு ஒதுக்கப்பட்டிருக்கிறது.

சட்டங்கள் செயற்படுத்தல், செயலக மேலாண்மை, கொள்கை இயக்கத்தின் பொது ஒற்றுமையை அழித்தல், 'கணக்குப் பொறுப்பின்மைப் பகுதி'களை ஏற்படுத்தல் போன்ற தலைமை நிர்வாகியின் அரசியலமைப்புச் சார்ந்த அதிகாரத்தைக் கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் குறைக்க முற்படுவதால் இவைகளின் 'சுயேச்சை'க்கெதிரான குற்றச்சாட்டுகளில் இது முதன்மையானதாகும். ராபர்ட் இ. கூஸ்மன் என்பாரின் கருத்துரையில் இதன் சாரம் காணப்படுகிறது: 'அதிபரின் இயக்கத்திற்கும் பொறுப்பிற்கும் எட்டாத தொலைவில் ஆட்சியின் முக்கியத் துறைகளில் இவைகள் இடங்கொண்டிருக்கின்றன.'

இவ்வாறு விரைவில் நிகழ்விக்கப்பெற்ற இரண்டக நிலையை 1937ஆம் ஆண்டில் கூஸ்மென் இச் சொற்களில் கூறினர்: 'பட்டறி

[6] 'Commission on Organization of the Executive Branch of the Government,' Task Force Report on Regulatory Commissions, p. 20.

வில், கூட்டரசின் கட்டுப்பாட்டின் ஒரு கருவியாகிய சுயேச்சையான கமிஷனுக்கு உயர்ந்த மதிப்பு இருக்கிறது.........இதே சமயத்தில், இந்தச் சுயேச்சையான நிறுவனங்களின் பலவான பெருக்கம் தவிர்க்கமுடியாத ஒரு பன்முனைப்படுத்தப்பெற்ற குழப்பமான ஆட்சி முறையை நோக்கிச்செல்ல முற்படுகிறது.' மற்றொரு கட்டத்தில், 'கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் முற்றிலும் சுயேச்சை யுடையனவாக இருந்தால், ஆட்சிப்பணியையும் கொள்கையை உறுதிப்படுத்தும் மிகச் சிறந்த வேலையையும் செய்ய இவைகள் முழுதும் பொறுப்பற்றவைகளாகிவிடுகின்றன.........மறுபுறம், கமிஷன்களின் சுயேச்சையைக் கவர்தல், இவைகளின் நீதிசார்ந்த, அரைகுறையான நீதிசார்ந்த பணியை நடுநிலை நின்று நிறை வேற்றுவதைக் கடுமையாக அச்சுறுத்துவதாகும்.

கூஸ்மெனின் இத் திறமையான பகுப்பாய்விற்குப்பின் இருபது ஆண்டு தொலைக் காட்சியில், ஒருபுறம் அதிபருக்கும் இவரது நிருவாகத் துறைகளுக்கும் மறுபுறம் சுயேச்சையான கமிஷன்களுக்கு மிடையில் கொள்கையின் இணைப்பு இப்பொழுது இவ் விரண்டக நிலையின் பெரும் கூறாகத் தோன்றுகிறது. கொள்கை இணைப்பை மிக முக்கியமானதாகச் செய்ய உள், வெளிச் சக்திகள் ஒன்று சேரலாம். நாணய முறைக்குரிய நுட்பமான கொள்கைப் பிரச்சினை, வெளிநாட்டு வாணிகம், நில, கடல்வழிப் போக்கு வரத்துக் கட்டணங்கள், ஒன்று அல்லது மற்றொரு கட்டுப் பாட்டுக் கமிஷனின் அதிகாரத்தில் சேர்க்கப்பட்டிருப்பவை களும், கருவூலம், வாணிகத் துறை, வேளாண்மைத் துறை போன்றவைகளை வந்தடைகின்றவைகளோடு தொடர்புடையனவும் பொருளாதார மந்தத்தைத் தடுத்துதவவும் பொருளாதாரத்தை நிலைப்படுத்தவும் செய்கின்ற தேசிய முயற்சியில் சேர்த்துக் கொள்ளப்பட்டிருக்கின்றன. அணுக்குண்டுப்போர் ஏற்படுவதின் மறைவாற்றலான இடர், சுயேச்சையான நிறுவனங்களைப் பயன் படுத்திக்கொண்டு வளங்களை விரைவாகத் திரட்டுவதற்கான திட்டத்தை இன்றியமையாததாகச் செய்கிறது. இந் நிறுவனங்களை நிருவாக இயக்க விளைவிற்கு மிக அருகில் கொண்டுவருதல், உள் நாட்டுத் தேவைகளுக்கும் பாதுகாப்புத் தேவைகளுக்கும் கொள் கையில் நல்லிணைப்புப் பெறுதல் இத் திட்டங்களின் முதன்மையான குறிக்கோள்களாகும்.

3. சுயேச்சைப் பிரச்சினைக்குக் கூறப்பட்ட இரு தீர்வுகள்

பதினைந்தாண்டிற்குள் கூஸ்மென் குறிப்பிட்ட இரண்டக நிலைக்கு இரு வேறுபட்ட தீர்வுகளை எடுத்துக் கூறினர்: ஆட்சி

இயல் மேலாண்மைபற்றிய அதிபரின் கமிட்டிச் சிபாரிசுகளும் (1937) அரசாங்க நிருவாகப் பிரிவின் அமைப்புப்பற்றிய ஹூவர் கமிஷனின் சிபாரிசுகளும் (1949).

அரைகுறையான நீதிசார்ந்த பணிகளின் சுயேச்சையான தனிமதிப்பு நிலையை மதிக்கையில், கமிஷன் ஆட்சிக்குட்பட்ட பல்வேறு களங்களோடு தொடர்புடையவைகளில் கொள்கையைப் பொறுத்தவரையில் ஒற்றுமைக் கோட்பாட்டை அதிபரின் கமிட்டி முழுமையாக ஆதரித்தது. இந்த முடிவில், ஒவ்வொரு கட்டுப் பாட்டுக் கமிஷனும் ஒரு துறைக்'குள்' இடம்பெறவேண்டு மென்று கமிட்டி எடுத்துக் கூறியது. ஒவ்வொரு கமிஷனின் வேலையும் இரு பெரும் பிரிவுகளாகப் பிரிக்கப்படும். அரசுகளுக் கிடையேயான வாணிகக் கமிஷனின் இழப்பீடு வழக்குகளால் எடுத்துக்காட்டப்பெற்ற அரைகுறையான நீதிசார்ந்த பணியை, இப்பொழுது நிலவுகின்றதைப்போல் துறைகளின் சுயேச்சையோடு 'நீதிப்பிரிவாக' கமிஷன் இதைத் தொடர்ந்து நிறைவேற்றும். மறுபுறத்தில், விதிகளை வகுத்தல், நடவடிக்கைத் தொடக்கம், குறைகளை விசாரித்தல், பூர்வாங்க விசாரணை செய்தல், முறையான பதிவுகளைத் தயாரித்தல் போன்றவை, எடுத்துக்காட்டாக, குறிப் பாக, 'நீதிசார்ந்த பணிகளின் தன்மையைப் பெரு.' இதனுடன் 'ஆட்சி இயல் அல்லது துணைச்சட்ட ஆக்கப் பணி' யெல்லாம் குறிப்பிட்ட துறைகளில் இயல்பான செயலகத் தனிமதிப்போடு ஓர் ஆட்சிப் பிரிவாக நிறைவேற்றப்படும். தொழில் அளவு பெரிய தாகவும் வாலாய நடவடிக்கை விரைவாகத் தேவைப்படும் இடத்தில், ஆட்சிப் பிரிவு முதலாவதாக வழக்குகளை முடிவுசெய்து கட்டளையிடும், இதைச் சட்ட ஆய்வு விளைவு கருதி நீதிசார்ந்த பிரிவிற்கு மேல் முறையீட்டிற்குக் கொண்டு செல்லலாம்.[7]

கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் ஆட்சி, 'கொள்கை முடிவு செய்யும் பணி' போன்றவைகளை, பெரிய துறைகள் ஒன்றின் வழியாக அதிபரின் இறுதியான மேற்பார்வைக்குக் கீழ்ப்படுத்த ஆட்சி இயல் மேலாண்மைக் கமிட்டி கருத்துத் தெரிவித்தது. எந்த அதிபரும் கவலையற்றிருக்கமுடியாத பொதுக் கொள்கை பற்றிய பகுதிகளோடு எல்லா சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் இல்லையென்ருலும் சில செயல் தொடர்பு கொண்டிருக் கின்றன வென்றும் ஐயமற்ற உண்மையில் இத் திட்டம் நிலை

[7] President's Committee on Administrative Management, 'Report with Special Studies,' pp. 39—42. புருக்கிங்ஸ் நிறுவனம் செனெட் கமிட்டிக்குக் கொடுத்த அறிக்கையில் இந்த அறுதியுரைகள் வன்மையான கண்ட னங்களுக்குள்ளாயின. 'Investigation of Executive Agencies of Government,' Senate Report 1275, 75th Cong., 1st sess. (1937), pp. 792—803. Lindsay Rogers, 'Independent Regulatory Commissions.' Political Science Quarterly, LII (1937), 1.

பெற்றது. ஒரு தேசியத் திட்டத்தையொட்டி இணக்கமாக சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களின் கொள்கை இயக்கப் படாதவரையில் விரும்பும் அளவு பொருளாதார சமப்பாட்டைப் பெறுவதற்கு இத் திட்டம் உருவாக்கப்பட்ட தென்ற உண்மையை இது வெளியிட்டது. அதிபருக்குப் பொறுப்புடைய துறைகளும் செயலகங்களும் உண்மையில் சுயேச்சையான கமிஷன்களுக்கு ஒதுக்கப்பட்ட பிரச்சினைகளின் சில நிலைகளோடு செயல் தொடர்பு கொண்டிருப்பது ஏற்றுக் கொள்ளப்பட்டிருக்கிறது. சிலவகைக் கொள்கை இணைப்பை உருவாக்கவில்லையென்றால் குழப்பமும் மோதலும் எழலாம்.

அதிபர் ரூஸ்வெல்ட்டின் நான்காவது திட்டம் (Plan No. 4 April 11,1940) முன்னர் சுயேச்சையாக இருந்த சிவில் வானூர்தி அதிகார நிலையத்தைப் பொறுத்தவரை, இத்தகைய ஏற்பாட்டின் ஒரு பகுதியைப் பின்பற்றியது. வாணிகத்துறையில் இந் நிறுவனம் இடம்பெற்றது ; விதிசெய்யும் பணி, தீர்ப்புச் செய்தல், விசாரணை செய்தல் போன்றவை, வாணிகச் செயலாளர் தொடர்பின்றிப் புதிதாய் நிறுவப்பெற்ற சிவில் வானூர்திக் கழகத்திற்கு ஒதுக்கி யளிக்கப்பட்டன ; வான் வழிகளைக் குறிப்பிடல், வசதிகளை அளித்தல், வானூர்திக் கொள்கையை வாணிகச் செயலாளரின் இயக்கத்தின்கீழ்ச் செயல்படுத்துதல் போன்றவை சிவில் வானூர்தி ஆட்சியாளரின் கடமைகளாகும். கழகத்தின் பட்ஜெட் தயாரித்தல், கணக்கு வைத்தல், பணியாள் தொகுதிபற்றியவை, மேலாண்மையோடு தொடர்புடைய பணிகள் இவருடைய இயக் கத்தின்கீழ் வந்தன. அரசுகளுக்கிடையேயான வாணிகக் கமிஷன், கூட்டரசு வாணிகக் கமிஷன், கடன் பத்திரங்கள், பரிமாற்றம் பற்றிய கமிஷன் போன்றவைகளும் இன்னும் சிலவும் இத் திட்டத்தை எதிர்த்தன. இறுதியில் முடிவுகள் வரையறைக் குட்பட்டனவேயாகும்.

சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள்பற்றிய சிபாரிசு களின் இரண்டாவது வகை 1949ஆம் ஆண்டின் ஹூவர் கமிஷனிட மிருந்து வந்தன. இவைகளின் செயற்பரப்பெல்லை வரையறைக் குட்பட்டதேயாகும். ‘முதலில் கருத்தில் கொண்டது போல் உண்மையில் அரசாங்க நிறுவனங்களில்’ இச் சுயேச்சையான நிறுவனங்கள் தக்க இடத்தைப் பெற்றிருந்தன வென்னும் வரலாற்றுச் சிறப்புநிலையை ஹூவர் கமிஷன் பெற்றிருந்தது. துறை ஒன்றிற்கு இவைகளை இடமாற்றம் செய்வதுபற்றி ஒன்றும் குறிப்பிடவில்லை. ஆனால் நிருவாகப் பிரிவோடு நெருங்கி இணைய வேண்டிய ஆட்சிப் பணியை எப்போதாவது மாற்றலாம் என்று கமிஷன் குறிப்பிட்டது. இத்தகைய நான்கு பணிகள் குறிப்பிடப்

பட்டன: கூட்டரசு மின் ஆற்றல் கமிஷனின் மின் ஆற்றல் திட்டமிடல் பணி உள் துறைக்கு மாற்றப்படவேண்டும்; கடல் சார்ந்த வாணிகக் கமிஷ (Maritime Commission) னிடமிருந்து கப்பல் கட்டுதல், இயக்குதல் போன்ற பணிகள் வாணிகத் துறைக்கு மாற்றப்படவேண்டும்; ரெயில் பாதைத் தளவாடச் சாமான்களின் பரிசோதனை, பாதுகாப்பு, உந்துவண்டிப் போக்கு வரத்து போன்றவைகள் அரசுகளுக்கிடையேயான வாணிகக் கமிஷனிடமிருந்து வாணிகத் துறைக்கு மாற்றப்படவேண்டும்; சிவில் வானூர்திக் கழகத்திலிருந்து விமானங்கள் இயங்குவதற்கான விதிகள் வணிகத் துறைக்கு மாற்றப்படவேண்டும்.

எல்லாச் சுயேச்சையான கமிஷன்களின் உறுப்பினர்களை நிருவாகப் பதவி நீக்குவதிலிருந்து காங்கிரசு பாதுகாப்புத் தரவேண்டுமென்று ஹூவர் கமிஷன் (இருவர் இணங்காக் கருத்துத் தெரிவித்தனர்) சிபாரிசு செய்தது. எனவே இவைகளின் அரைகுறையான நீதிசார்ந்த தனி மதிப்பு நிலையும் நிருவாக உயர் அழுத்தத்திலிருந்து சுயேச்சையும் உறுதிபெற்றன. கொள்கை ஒருங்கமைப்பைக் கமிஷன் பொருட்படுத்தவில்லை என்று சொல்வதற்கில்லை; ஆனால் எச்சரிக்கையோடு இத் திசையில் சென்றது. ஒவ்வொரு கட்டுப்பாட்டு நிறுவனத்தின் தலைவர் அதிபரால் அமர்த்தப்படவேண்டுமென்று இதனுறுப்பினர்கள் சிபாரிசு செய்யவில்லை; ஆனால் இவரது நிறுவனத்தின் ஆட்சிப் பொறுப்பை இவருக் களிக்கவேண்டுமென்றும் காங்கிரசின் முன்னும் நிருவாகப் பிரிவிடமும் இதன் தலையாய சார்புரிமைப் பேச்சாளராக இவர் இருக்கவேண்டுமென்றும் இதன் உறுப்பினர்கள் எடுத்துக் கூறினர். ஆகவே, ஒருங்கமைத்தலை இப்பொழுது எளிதில் பெறலாம். ஏனென்றால் 'ஒவ்வொரு கமிஷன் தலைவரும் தம் கமிஷன்களுக்கும் அரசாங்கத்திற்குமிடையே தொடர்புகொள்வதை மேல் குறிப்பிட்ட சிபாரிசுகள் குறிப்பிடுகின்றன,'[8] என்று ஹூவர் கமிஷன் கூறியது. ஒருங்கமைப்புப் பிரச்சினைக்கு இதை இறுதியான தீர்வு என்று கூறமுடியாது.

4. பிரச்சினையின் தன்மை

நிருவாக நடவடிக்கைகளின் தலைமைப் போக்கில் சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களைப் புகுத்துவதற்கு இருபதாண்டு இடையறுது நடந்த முயற்சியின் அடிப்படையில், இணைப்புப் பிரச்சினை ஒரு காலத்தில் தோன்றியதைப்போல் அவ்வளவு கடினமானதன்று என்றோ, அல்லது சிறப்பாக அரைகுறையான நீதிசார்ந்த பணியில்

[8] Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, 'The Independent Regulatory Commission' (1949), p. 15; C. Herman Pritchett, 'The Regulatory Commissions Revisited,' American Political Science Review, XLIII (1949), 978.

இவைகளின் தன்னாட்சிக்கான வலிமையான காரணங்கள் இருக்கின் றனவென்றே கருதி இவைகளின் தனிமதிப்பு நிலையை மாற்றி யமைக்கக் காங்கிரசு தயங்குகிறது. தகுநிலையில் சில மாற்றங்கள் பயனுடையனவாக இருக்கவேண்டுமென்றாலும், இவ் விரு முடிவு களும் உண்மையாக நன்கமைந்தவைகளே.

1. கொள்கை ஒருங்கமைப்பு: முறையானதும் முறையணையா ததுமான செய்தித் தொடர்பு வழிகளும் ஆற்றல்களுமிருப்பதால், பல சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் 'சுயேச்சை' இச் சொல் குறிப்பிடுவதைவிடக் குறைவானதேயாகும். முன் குறிப்பிட் டதுபோல், செனெட்டின் ஆலோசனையோடும் இசைவோடும் அதிபர் கமிஷனர்களை அமர்த்துகிறார். ஐந்து நிகழ்வுகளில் (1954) தலைவர் களின் பெயர்களை இவர் குறிப்பிடுகிறார். மற்ற நிகழ்வுகளில் தலைவர் களுக்கான குறிப்பீடுகளைப் பதிவுகளுக்கப்பால் நட்புறுப்பினர்கள் நாடுவர். கொள்கை மாறுதல்களுக்குத் தேவையாகும் நிருவாகக் கட்டளைகள் உறுதியாக அதிபரின் ஒப்புதலைப் பெற்றிருக்கவேண்டும். சுயேச்சையான கமிஷன்களால் எடுத்துக் கூறப்பெற்ற சட்டம் பட்ஜெட் செயலகத்தின் வழியாக இசைவுச் சான்று பெறவேண்டும். துறைகளுக்கிடையேயான கமிட்டிகளில் கமிஷன்களின் வகையாட்கள் பங்கு பற்றுகின்றனர். இங்கு ஒன்றுக்கொன்று பரிமாற்றமான செல்வாக்கு நிலைகொள்ளுகிறது. கமிஷன்களின் ஆண்டு மதிப் பீடுகள் பட்ஜெட் செயலகம் மறுஆய்வு செய்கிறது; ஆனால் கொள் கையைப் பெருமளவு பாதிக்கிற வகையில் செய்யப்படுவதில்லை. மேலும், கமிஷனர்கள் பொறுப்புடையவர்கள். புதிய நிலைகளைச் சமாளிப்ப தற்கான கொள்கைத் தேவைகளுக்கு இவர்கள் இயல்பாகக் கூருணர் வுடையவர்களாக இருக்கின்றனர். காங்கிரசின் கருத்திற்கும் நிருவா கப் பிரிவின் கருத்திற்கும் இவர்கள் விரிவாக மறுமொழி கூறுவர். அரசுகளுக்கிடையேயான வாணிகம்பற்றியவைகளிலும் அரசுகளுக் கிடையேயான வாணிகக் கமிஷன்பற்றியதிலும் ஓர் அதிபர் கொள்கை பற்றிய சட்டமொன்றைத் தொடங்கலாம். சுருக்கமாக, நிருவாகப் பிரிவிற்கும் கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் உறுப்பினர்களுக்கும் நிறை யத் தொடர்பு இருக்கிறது.

கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள்பற்றிய ஹூவர் கமிஷனின் சிறப்புப் பணிக் குழு கொள்கை இணைப்பின் அவசரத்தை சந்தேகித்தது. இணைப்பின்மை 'கடக்கமுடியாததொரு தடை'யன்று என்பதை இது கண்டது. உண்மையில் அரசாங்கத்தின் மற்ற வேலையோடு கமிஷன் களின் பெரும்பகுதி வேலை நெருங்கித் தொடர்பு கொண்டிருந்த தில்லை. இவைகளுக்குச் செயல் திறமுடைய ஒருங்கமைப்புத் தேவை யில்லை. பல நிகழ்வுகளில் தேவையான ஒருங்கமைப்பைப் பெறுதற்கு இப்பொழுது இருக்கிற முறைகள் பயனுடையன என்பதை இது கண்டது. மற்ற நிகழ்வுகளில் இசைவுப்படுத்தலுக்கான நல்ல வழிகள்

இருப்பதை இது குறிப்பிட்டது.[9] இம் முடிவுகள் பெருமதிப்பிற் குரியன. துறைகளுக்குள்ளேயே பயனுடைய கொள்கை ஆற்றுப் படுத்தலின் இடர்கள், சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் உட்படக் கழகத்திற்குப் பெருங் கொள்கைப் பொருத்தப்பாட்டிற்காக மேலும் சில வழிகள் தேவைப்படுவதைக் குறிக்கின்றன.

2. அரைகுறையான நீதிசார்ந்த தன்னாட்சி: நீதிமன்றத்தின் பணியை ஒத்திருக்கும் அரைகுறையான நீதிசார்ந்த பணிகளைச் சில கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்கள் பெற்றிருக்கின்றன. அரசுகளுக்கு இடையேயான வாணிகக் கமிஷன்முன் நடைபெறும் இழப்பீட்டு நடைமுறை ஒரு சிறந்த எடுத்துக்காட்டாகும். சட்டத்திற்கு மாறாகக் கட்டணம் விதிக்கப்பட்ட சரக்கேற்றும் ஒருவர் மாவட்டக் கூட்டரசு நீதிமன்றத்திற்குச் சென்று இழப்பீட்டை நாடலாம் அல்லது கமிஷன் முன் ஒரு வழக்குத் தொடரலாம். பின்னதை இவர் நாடினால் முன்னதைக் கட்டாயமாக இழக்கிறார். இந்த ஆய்வு விளைவின் முடிவு நீதிசார்ந்த தன்மை உடையதாகும். இரு தனிப்பட்ட கட்சிக்காரர்கள் கமிஷனின் ஓர் ஆய்வாளர்முன் தோன்றுகின்றனர்; நீதிமன்ற வழக்காறுகளையொட்டி சான்றுகளை அளிக்கின்றனர்; விவாதங்களைக் கேட்கின்றனர்; தீர்ப்பையும் பெற்றுக்கொள்கின்றனர். எனவே, கமிஷனுடைய 'கடுமையான நடுவு நிலைமை' ஒரு நீதிபதியின் நடுவு நிலைமைக்குப் பொருத்தமானதாகும்.

கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் உண்மையான நீதிசார்ந்த வேலையைப் பொறுத்தவரையில் நிருவாக மேற்பார்வை அல்லது செல்வாக்கு விரும்பத்தக்கதன்று வென்பது எங்கும் ஒப்புக்கொண்டதாகும். ஒரு குறிப்பிட்ட நிகழ்வை முடிவு செய்வதில் ஓர் அதிபர் தலையிடக் கூடாது. இவர் தலையிடுவதும் இல்லை. இந்த இறுதிப் பயனை அடைவதற்கென்று நன்கமைந்த அமைப்புகளில் சுயேச்சையான கமிஷனும் ஒன்றாகும். மற்ற இடங்களில் நடப்பதைப்போல், கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷனில் கொள்கை உருவாக்கப்படுகின்ற உண்மையிலிருந்து இடர் எழலாம். அரைகுறையான நீதிசார்ந்த உருவத்தைப் பெற்றிருக்கும் தனிப்பட்ட நிகழ்வுகளில் ஒரு பகுதி முடிவுகளாலும் இடர் உண்டாகலாம். இந்த வேறுபாட்டைக் கமிஷனர் ஈஸ்ட்மென் (Eastman) என்பார் இந்தச் சொற்களால் குறிப்பிட்டார்: 'நாம் நிறைவேற்றும் கடமைகள் அரைகுறையான சட்ட ஆக்கம் சார்ந்தவைகளாகும். நடைமுறை நீதிசார்ந்ததாகும்.'

கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் அரைகுறையான நீதிசார்ந்த முடிவுகளால் கொள்கை வகுக்கப்படுவதை இரு வகைகளாகப் பிரிக்கலாம். பொருளாதாரத்தின்மீது நிலையான ஆதிக்கம் பெற்றிருப்பது

9 Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, 'Task Force Report on Regulatory Commissions, pp. 26-27.

ஒரு வகுப்பாகும். ரெயில், சரக்கேற்றிச் செல்லும் தட்டு வண்டிகளின் கட்டண விகிதங்களும் பல்வேறு மண்டலங்களில் இவைகளின் பயன்கள் அல்லது ஏற்றுமதி வாணிகத்தில் தொழில் கூட்டுகள் பற்றிய கூட்டரசு வாணிகக் கமிஷனின் தீர்ப்புகள் போன்றவை எடுத்துக்காட்டுகளாகும். மற்றொன்று தொழில்நுட்ப இயல்புடையதாகும். நேர்மையான பொருத்தமான வகைப்பாட்டை உறுதி செய்தல், ஒரு பொதுவான பொதி ஊர்தியின் மிக்க முன்னுரிமைக்குரிய அல்லது முன் சார்பிற்கான கட்டுப்பாடு போன்றவைகளின் மிகச் சிக்கலான நிலைகளுக்கு மிகச் சரியான அறிவு தேவையாகிறது. அரசியல் சலுகைகள் சில சமயங்களில் நிலையான சமூக உட்கருத்துக்களைப் பெற்றிருந்தாலும் இத்தகைய முடிவுகளைக் கட்சிச் சார்பிலிருந்தும் அரசியல் சலுகைகளிலிருந்தும் சுயேச்சையான ஒரு சூழ்நிலையில் நேர்மையாகச் செய்யவேண்டும். சிறிதளவு கொள்கை ஒருங்கமைப்பிற்கான கோரிக்கை முதன்மையாக இவ் வகைகளில் முதலாவதோடு தொடர்புடையதாகும்.

ஓர் அரைகுறையான நீதிசார்ந்த ஆட்சி நீதி சபையால் முடிவு செய்யப்படும் தனிப்பட்ட வழக்குகளில் அரசியல் தலையீட்டிற்கு அமெரிக்க சமூகத்தில் ஆழ்ந்த எதிர்ப்பு இருக்கிறது. காங்கிரசு ஏன் இவைகளின் தன்னாட்சி உரிமையைப் பாதுகாத்ததென்பதற்கு இங்கு ஒரு காரணம் இருக்கிறது. தனிப்பட்ட வழக்கு வழிகளிலிருந்து கொள்கை எழும்வரை, தொழில் நுட்பமாக அல்லது வேறு வகையாக இருந்தாலும் நிருவாகப் பிரிவின் நேர்முக ஆற்றலுக்கப்பால் இது நிலைத்திருக்கும். கடுமையான கொள்கை முரண்பாட்டில், கொள்கைப் பிரச்சினையை வகைப்படுத்தும் சட்ட ஆக்கத்திற்கான வேண்டுகோளை நிருவாகம் மேற்கொள்ளலாம். அல்லது இயலுமானால் ஆட்சி இயல் நியாய சபைக்குக் கொள்கைக் கட்டளைகளை அளிக்கலாம்.

கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களைப் பொறுத்தவரை அவை தாமே குற்றம் சாட்டும் வாதியாகவும் விசாரணை செய்யும் நீதிபதியாகவும் உள்ளன என்பதே சமீப காலத்தில் அதன்மேல் கூறப்படும் எதிர்ப்பு வாதமாகும். அதாவது, இந்த நிறுவனங்களின் வழக்கறிஞர்களையும் ஆய்வாளர்களையும் கேட்டது, குற்றச் சாட்டுகளைத் தயாரித்தது, குற்றம் சாட்டியது. வணிகத்தில் அல்லது தொழிலாளர் தகராறுகளில் நேர்மையின்மையை இவைகளின் உடனடி அலுவல் மேலாளர்களிடம் எடுத்துக் கூறின. வழக்குகளை நன்றாக ஆராய இத்தகைய நலன்களின் கூட்டு இடையூறாக இருந்தது.

1946ஆம் ஆண்டு ஆட்சி நடைமுறைச் சட்டத்தால் இக் குற்றச் சாட்டுகளைக் காங்கிரசு ஒரு கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷனில் அல்லது வேறெங்கிருந்தாலும் ஒரு விசாரணை ஆய்வாளருக்குச் சுயேச்சை

யான தகுநிலையை வழங்கிச் சமாளித்தது. ஒரு விசாரணை ஆய்வாளர் தம் செயலகத்தின் சார்பில் சான்றுகளைக் கேட்கவும், ஒரு பதிவு தயாரிக்கவும், ஒரு பூர்வாங்கமான முடிவிற்கு வரவும் அதிகாரம் பெற்ற அலுவலர் இவர். இதன் அடிப்படையில் இந்தக் கமிஷன் (அல்லது துறை) ஒரு கட்டளை பிறப்பிக்கலாம் அல்லது மற்றப் பொருத்தமான நடவடிக்கை எடுக்கலாம். பூர்வாங்கமான முடிவைச் செய்வதில் விசாரணை ஆய்வாளரின் செயற்பாட்டு சுதந்திரத்தை உறுதிப்படுத்த, சிவில் செர்விசு விதிகளின்படி விசாரணை ஆய்வாளர் அமர்த்தப்படவேண்டுமென்று காங்கிரசு விரும்பியது; அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சிவில் செர்விசு கமிஷன்முன் நிறுவிய காரணங்களுக்காக அன்றி மற்றக் காரணங்களுக்காக இவர்கள் நீக்கப்படுவதை காங்கிரசு பாதுகாத்தது; ஊதியக் குறைப்பிலிருந்து இவர்களைக் காத்தது; சுழற்சியாக வழக்குகள் இதற்கு வரவேண்டுமென்று கேட்டது; இவர்களை மற்றப் பணிகளுக்கு ஒதுக்குவதை எதிர்த்தது. பூர்வாங்க விசாரணையோடு தொடர்புகொண்ட சிறப்பான கடமைகளுக்கு சுயேச்சையான கமிஷன்களுக்குள் சுயேச்சையான நிலை அளிக்கப்பட்டிருக்கின்றது. இறுதியான முடிவைச் செய்கிற நிறுவனத்திலிருந்து வருகின்ற செல்வாக்காற்றலுக்கும் நெருக்கத்திற்கும் உட்படாதவாறு உருவாக்கப்பட்டிருக்கும் அலுவலர்முன் பிரதிவாதி தோன்றுகிறார்.

கொள்கையை உருவாக்கும் தொழில் நுட்ப மட்டங்களிலும் தனி உரிமைகளின் அரைகுறையான நீதி சார்ந்த பகுதிகளின் முடிவுகளிலும் அரசியல் செல்வாக்காற்றலிலிருந்து விடுதலையைப் பெறுகையிலும் நடுநிலையைப் பேணுகையிலும், கமிஷன்களின் முடிவுகளும் செயற்பாடுகளும் பெருங் கொள்கைகளைப் பாதிக்கின்ற அளவு அன்றைய அரசாங்கம் செய்யலாமென்னும் இத்தகைய வழிகளின் பொதுவான போக்குக் கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களோடு தொடர்புடைய முதன்மையான பிரச்சினையை இன்னும் சரி செய்யவில்லை.

மாறுகின்ற சூழ்நிலைகள் ஆட்சி இயல் கட்டுமானங்களை ஒரு புதிய கட்டமைப்பில் ஆழ்த்துகின்றன. இத்தகைய திட்டங்கள் பல இருக்கமுடியாதாகையால் திட்டமிடப்பட்ட பொருளாதாரத் திட்டத்தை அதிகமாக உரம்பெறச் செய்தல் சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் தன்னாட்சி உரிமையைக் கீழிறக்க முற்படலாம். இதே பலனைப் போர் தீவிரமாக்கலாம். மாறாக, ஆதிக்கம், ஊதியம், விலைகள், பகிர்தல்மீது செயலகச் செல்வாக்கைத் தளர்த்தினால், அரசாங்கத்தின் கொள்கையோடு சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்களின் இணைப்பு அழுத்தத்தை நீக்க முற்படலாம்.

இதேபோல், தொழில் நுட்பமானவை என்பதைக் காட்டிலும் முதன்மையான கடமைப் பொறுப்புக்களை சுயேச்சையான கட்டுப்

பாட்டுக் கமிஷன்கள்மீது காங்கிரசு கிடத்தினுல், கமிஷன்கள் அதிபரின் செல்வாக்கு மண்டலத்திற்கு வெளியே இருக்கக் கூடும் என்று சொல்வதற்கில்லை. எனவே அணு ஆற்றல் கமிஷன் ஒரு சுயேச்சையான நிறுவனமாக இருக்கவில்லை. இதனுடன் பெருங் கொள்கையைக் காங்கிரசு நேர்மைத் தெளிவாக வரையறை செய்யத் தவறியபொழுதும், சிக்கலான பெரிய பிரச்சினைகளை சுயேச்சையான கமிஷன்களுக்குக் குறிப்பிடும்பொழுதும், நிருவாகப் பிரிவில் உள்ள உறுதிப்பாட்டை இயன்றவரை அடைவதற்குக் கமிஷன்மீது அதிபர் கொள்கைபற்றிய தம் கருத்தைத் திணிக்கும் மனப்பான்மையை இது வளர்க்கிறது.

மிகப் பொருத்தமான இணைப்பின் வடிவம் தீர்க்கப்படாமலே இருந்தது. 1954ஆம் ஆண்டில் இவ்வாய்வின் விளைவு விலகிச் சென்றுகொண்டிருப்பதாகத் தோன்றியது. ஆட்சி இயல் மேலாண்மைபற்றிய அதிபரின் கமிட்டி கவனமாய்த் தயாரித்த திட்டம் பொதுமக்களின் ஏற்பினைப் பெறவில்லை. ஒவ்வொரு கட்டுப் பாட்டுக் கமிஷனின் தலைவரையும் அதிபர் அமர்த்த அதிகாரம் பெற வேண்டுமென்று ஹூவர் கமிஷனின் சிறப்புப் பணிக் குழு சிபாரிசு செய்தது; ஆனுல் கமிஷனே இந்த சிபாரிசை ஏற்க விரும்பவில்லை. உண்மையில், இரு தரப்பாலும் நடத்தப்படுகின்ற பொதுவான தொடர்பிணைவுப் பயிற்சி, கடினமான இடர்கள் எழுகின்ற இடத்தில் சட்டப்படியான கட்டளைகள் போன்றவைகள் ஒன்றுக்கொன்று னை நிதானத்தால் தூண்டப்பட்டு இப் பொருள் இசைவுப்படுத்தலில் சென்றடைகிறது. தப்பெண்ணம்பற்றிய பிரச்சினை, முரண்பாடான நோக்கங்கள் போன்றவை, சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களின் தகுநிலை மறுவரையறை செய்ய ஒருவாய்பாட்டை விரைவில் நிகழ்விக்கலாம்.

10. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள்

செயலகங்களோடும் பிரிவுகளோடும் கூடிய துறை ஆட்சி இயலின் வழக்கமான பிரிவாகும். துறைத் தலைவரும் இவர் வழியாக இவருடைய எல்லா உட்பிரிவுகளும் தலைமை நிருவாகிக்கும் நேர் முகமாகக் கீழ்ப்பட்டிருத்தலோடு இவரது கொள்கைக்கும் மறுமொழி கூறுகின்றவைகளாக இருக்கவேண்டும். நிருவாக மேற்பார்வை யிலிருந்து நிலையான சுயேச்சையால் குறிப்பிடத்தக்க மற்றொரு பொதுவகையான ஆட்சி இயல் பிரிவு சுயேச்சையான நிறுவன மாகும். 1930ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு சிறப்படைந்த அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் மூன்றாவது அமைப்புருவாகும். இவ்வகையான அமைப்புத் துறையைப்போல் தலைமை நிருவாகியைச் சார்ந்திருக்க லாம். அல்லது சுயேச்சையான நிறுவனத்தைவிட மிகச் சுயேச்சை யாக இருக்கலாம். அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள்பற்றிய பல வகையான கருத்து வேறுபாடு காரணமாக இது சிறப்பாய்விற்குரிய தாகும்.[1]

1. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் வளர்ச்சியும் தன்மையும்

1781ஆம் ஆண்டு அமெரிக்கப் புரட்சிப் பேரவையால் பட்டயம் பெற்ற வட அமெரிக்கப் பொருளகமும் (Bank) 1791ஆம் ஆண்டில் பட்டயம் பெற்ற முதல் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் பொருளகமும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகள் அக்கறை கொண்டிருந்த மிக முந்திய கூட்டு நிறுவனங்களாகும். அரசாங்க முதலீட்டோடும் சிறிது அரசாங்கக் கட்டுப்பாட்டோடும் 1816 ஆம் ஆண்டில் தயக்கத்தோடு அமைக்கப்பெற்ற அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் இரண்டாவது பொருளகத்திற்கு 1832-ல் புதிய பட்டயம் மறுக்கப்பட்டது. அரை குறையான அரசாங்கத் தொடர்புடைய செயற்பாடுகளில் கூட்டரசு பங்கு பற்றுவதற்கு எதிராகக் கருத்து நிலவிற்று; தனியார் கால்

[1] John Thurston, 'Government Proprietary Corporations (Cambridge: Harvard University Press, 1947).

வாய்க் கம்பெனிகளில் செய்யப்பட்டிருந்த சில முதலீடுகளும் ஜாக்சன் அதிபரான பிறகு அழிக்கப்பட்டன. 1904 ஆம் ஆண்டில் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகள் பனமா ரெயில்பாதைக் கம்பெனியை வாங்கிற்று. இது ஒரு நியூயார்க் கூட்டு நிறுவனமாகும். இருப்பினும், பொதுப் பணியை நிறைவேற்றுவதற்கான கூட்டு நிறுவன அமைப்பிற்குரிய பண்பிற்கு இவ்வாறு ஈட்டப்பட்ட பொருள் காங்கிரசின் கொள்கை யில் மாற்றத்தை முன்னறிவிக்கவில்லை. போர் நிதிக் கூட்டு நிறுவனம், நெருக்கடி நிலை கப்பற்படை கூட்டு நிறுவனம், அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் தானியக் கூட்டு நிறுவனம், ஐக்கிய நாடுகளின் வீட்டு வசதிக் கூட்டு நிறுவனம், அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் சர்க்கரை ஒப்பானதாக்கும் கழகம், அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் ஊசியிலை மரவகை உற்பத்திக் கூட்டு நிறுவனம் போன்றவை உட்படப் பல கூட்டு நிறுவனங்கள் முதல் உலகப் போரின்போது காங்கிரசால் நிறுவப்பெற்றன. போருக்குப்பின் முற்பட்ட ஆண்டுகளில் இவைகளில் பல மூடப்பட்டன. இந்த எடுத்துக்காட்டை எவ்வாருயினும் மறக்கவில்லை.

கடன் கொடுப்புத் துறையில் ஏற்பட்ட பன்னிரண்டு கூட்டரசு நில நிதிமனை (Bank) களோடு (கூட்டரசுப் பண்ணைக் கடன் சட்டம்) 1916ஆம் ஆண்டில் ஒரு செயலூன்றிய கொள்கையாக அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் தற்காலப் பயன்பாடு தொடங்கிற்று. பன்னிரண்டு இடைநிலைக் கடனுதவி நிதிமனைகளுக்கு அதிகாரமளித்து இம் முறை 1923-ல் நீட்டிக்கப்பெற்றது. பண்ணைக் கடனுதவி ஆட்சி நிலைய அரசாங்கத்தின்கீழ் இவ் விரு வகையான நிதி மனைகளு மிருந்தன. உற்பத்திக் கடனுதவிக் கூட்டு நிறுவனங்களையும் மத்தியப் பொருளகத்திற்காகப் பன்னிரண்டு மாவட்ட நிதி மனை களோடு கூட்டுறவுச் சங்கங்களையும் நிறுவி, 1933-ஆம் ஆண்டில் இம் முறை நீட்டிக்கப்பெற்றது. இவ் வெல்லா நிதி மனைகளும் கடனுதவிக் கூட்டு நிறுவனங்களும் 1954-ஆம் ஆண்டில் வேளாண்மைத் துறை யின் பண்ணைக் கடனுதவி ஆட்சி நிலையத்தின் அங்கமாயின.

1917 - '18 ஆண்டுகளில் போர்த்துறை ஈட்டிய உள்நாட்டு நீர்வழிச் செல்லும் படகுகளின் பல வகையான முரண் கூறுகளைக் கொண்ட தொகுதியின் மேலாண்மை பல இடர்களுக்குள்ளானதைக் கண்ட செயலாளர் ஜான் டப்ல்யு. வீக்ஸ் (John W. Weeks) என்பவர் இந் நடவடிக்கையிலிருந்து அரசாங்கத்தை விலக்கிக் கொண்டார். இருப்பினும், உள்நாட்டு நீர் வழிகளின் கூட்டு நிறுவனத்தைப் படைக்கவும், போருக்கான செயலாளரை இதன் கூட்டிணைப்பாளராகவும் மேலாளராகவும் குறிப்பிட 1924ஆம் ஆண்டு ஜூன் 3 ஆம் நாள் சட்டத்தை நிறைவேற்ற உள்நாட்டு நீர் வழிகளின் மேம்பாட்டை எடுத்துரைத்தவர்கள் போதிய செல்வாக்

குடையவர்களாக இருந்தனர். 'ரெயில், நீர்வழிப் போக்குவரத்தை முழு உரமுள்ளதாக'ப் பேணுதல்பற்றிய சிறிதளவு தெளிவற்ற கொள்கையை இச் சட்டம் கொண்டிருந்தது. முதலீட்டிற்கான மிக்க வருவாயுடைய வாய்ப்பை முதலுக்குக் காட்டுவதற்கென ஒரு 'முன்னோடி' நடவடிக்கையாக உள்நாட்டு நீர்வழிகள் கூட்டு நிறுவனம் அமைக்கப்பட்டது.

செயல் விரைவிற்கும் செய்முறைக்கும் பொருத்தமானதெனக் கருதப்பெற்ற அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களை ஒருவகை அமைப்பாக 1929-ல் தொடங்கிய பொருளாதார மந்தம் மறுபடியும் மேற்கொள்ளத் தூண்டியது. முன்னுளைய போர் நிதிக் கூட்டு நிறுவனத்திற்கொப்பான கடமைப் பொறுப்பை நிறைவேற்றச் சீரமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனம் அரங்கில் தோன்றியபொழுது 1932 ஆம் ஆண்டு திரை அகன்றது. 1933—1934-ல் ரூஸ்வெல்ட் ஆட்சியின் செயல் திட்டம் உருவெடுத்தபொழுது அரங்கு உடனடியாகக் கும்பலாயிற்று. முதல் தடவையாக ஆட்சி இயல் கட்டுமானத்தில் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் ஒரு நிலையான பெரிய பிரச்சினையாயிற்று.

1939ஆம் ஆண்டில் போர் தொடங்கியது போருக்கான தயாரிப்பையும் பாதுகாப்பு நடவடிக்கைகளையும் தவிர்க்கமுடியாத நடவடிக்கைகளாக்கிற்று. உலோக இருப்புக் கம்பெனியும், ரப்பர் இருப்புக் கம்பெனியும், பாதுகாப்புத் தொழிற்சாலை கூட்டுநிறுவனம், போர் ஊறுபாட்டுக் கூட்டு நிறுவனம் போன்ற இருபதிற்கு மேலான கூட்டு நிறுவனங்கள் படைக்கப்பெற்றன. நெருக்கடி நிலை போர் அமைப்பில் இவைகள் பொதுவாக நன்ருக இணைந்து கொண்டன. போர் முடிவோடு இவைகளில் பல மூடப்பட்டன. 1953-ல் செயல்திறமுடைய, முழுதும் சொந்தமான முப்பத்தேழு அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களிருந்தன; பதின்மூன்று (கூட்டுறவுப்பொருளக முறை) கலப்பு உடைமை உரிமைக் கூட்டு நிறுவனங்களுமிருந்தன. முழு உடைமை உரிமை பெற்ற நிறுவனங்களில் ஒன்ருகிய சீரமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனம் 1953ஆம் ஆண்டு ஜூன் மாதம் 3ஆம் நாள் மூடப்பட்டது. வாணிகத் துறையில் இருக்கும் சிறுதொழில் ஆட்சி நிலையத்திற்கு இதனுடைய செயற்பாடுகளில் சில மாற்றப்பட்டன.

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் எண்ணிக்கையோடு செயின்ட் லாரென்ஸ் கடல்வழி வளர்ச்சிக் கூட்டு நிறுவனம் அண்மையில் சேர்ந்தது. 1954-ல் காங்கிரசு இதை நிறுவியது.[2] அதிபரின் அல்லது இவர் குறிப்பிடும் இத்தகைய நிறுவனத்தின் தலைவ

[2] 68 Stat. 92 (May 13, 1954).

ரின் இயக்கத்திற்குட்பட்டு இந் நிறுவனம் இரட்டைக் கடமைப் பொறுப்பைப் பெற்றிருக்கிறது : ஆழ்கடல் கடற்பயணப் பணிகளை அமைத்தலும் இப் பணிகளைக் கானடாவின் செயின்ட் லாரென்ஸ் கடல்வழி அதிகார நிலையத்தோடு இயக்குதலும் பேணுதலும்—இது தொடர்ந்து இயங்கக்கூடியதாகும். கூட்டரசுக் குடும்பத்திற்கு இந்தக் கூட்டு நிறுவனம் நிரந்தரமான சேர்க்கையென நாம் கொள்ள லாம். கூட்டரசு வாய்ப்பு நலன்கள் கூட்டு நிறுவனம் (1954) அணிமைக்கால மற்றொரு சேர்க்கையாகும். செயற்கை ரப்பர் தொழிற் சாலையையும் வெள்ளீயத்தை உருக்கிப் பிரித்தெடுக்கும் ஆலையையும் இயக்க 1948ஆம் ஆண்டு ரப்பர் சட்டத்தின் அதிகாரத்தின்படி இது அமைக்கப்பட்டது.

உள்நாட்டுப் போருக்கு முன் உள்மேம்பாடுகளின் காலத்தின் போது கடமை தவறும் கூட்டு நிறுவனங்களில் அரசுகளின் முதலீட் டுப் பங்குகளோடு இவைகளின் அவம்பட்ட பட்டறிவு அரசுகளின் கடனுதவித் தவணையைத் தடுத்து நிறுத்துகின்ற பரவலான அரசிய லமைப்புச் சார்ந்த விலக்குகளில் முடிவடைந்தன. அரசுகளுக்குச் சொந்தமான அல்லது கட்டுப்பட்ட கூட்டு நிறுவனங்கள் சில இருக் கின்றன. நியூயார்க் துறைமுகம் நன்கறிந்த எடுத்துக்காட்டாகும். நியூயார்க்கிற்கும் நியூஜெர்சிக்கும் இடையேயான ஓர் உடன்பாட்டின் விளைவாக இது இணைக்கப்பெற்றது. அரசுப் பல்கலைக் கழகங்கள் சில வேளைகளில் இணைக்கப்பட்டிருக்கின்றன. உள்மேம்பாட்டிற் கான கடன்களின் மேலான அரசியலமைப்புச் சார்ந்த விலக்குகளை அகற்றும்பொருட்டுத் தானே அழிந்துவிடும் வகையிலான ஒரு கூட்டு நிறுவனம் பல்கலைக் கழகக் கட்டடங்களைக் கட்ட விஸ்கான் சின்யில் படைக்கப்பட்டது. மேலும் ஒரு சில அரசுகளில், தாற்கா லிக இடருதவி அளிக்க அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் ஏற்படுத் தப்பட்டிருக்கின்றன. வடக்கு டகோட்டா அரசு ஆலை மின் ஏற்ற மாடம், வடக்கு டகோட்டா ஆலை, மின் ஏற்ற மாடச் சங்கத்தின் இடைச் சாதனத்தின் வழியாக இயக்கப்படுகிறது. ஆனால் செயல் திறமையான மேலாண்மை, பல்வேறு அரசு அலுவலர்களிடம் ஒழுங் கான முறையில் இருந்துவந்துள்ளது. அரசியல் அமைப்பின் வரை யறைக்குட்பட்டு அரசு, இணைக்க முழுமையான அதிகாரம் பெற்றுள் ளது. ஆனால் வழக்கமான ஆட்சி இயல் நிறுவனத்தையே விரும் பிப் பெற்றுள்ளது.[3]

போஸ்டன் மாநகரால் நடத்தப்பெற்ற தனியார் கூட்டு நிறு வனமாகிய போஸ்டன் உயரமான ரெயில்பாதையும் சின்சின்னாட்டி மாநகரால் கட்டப்பட்டும் சொந்தமாகக் கொண்டும் ஆனால் இந் நக

[3] Council of State Governments, 'Public Authorities in the States' (Chicago, 1953).

ரால் நடத்தப்படாததுமான சின்சின்னாட்டி தென் ரெயில் பாதையும் மாநகர்களுக்குள் இயல்பு கடந்த சிறப்பு நிகழ்வுகளாகும். நகரவைக்குரிய பயன்பாட்டு நிறுவனங்கள் பொதுவுடைமைக்குரியன வாகவும் பொதுவாக இயக்கப்படுவனவாகவும் இருந்தபோதிலும் நகரவைக்குச் சொந்தமான பயன்பாடுகளின் கூட்டு நிறுவனங்களுக் கான எடுத்துக்காட்டுகளைக் காண்பதரிதாகும். மாநகர் அரசாங்கங் களின் துறைகளாக இப் பணிகள் வழக்கமாக நடத்தப்படுகின்றன. நகரவையின் குடியிருப்பு வசதி அதிகார நிலையங்களால் பொதுக்குடி யிருப்பு வசதிகள் அமைக்கப்பட்டு இயக்கப்படுகின்றன. சேரி ஒழிப் பையும் மேம்பாட்டையும் நகரவை மறுவளர்ச்சிக் கூட்டு நிறுவனங்கள் மேற்கொள்ளுகின்றன. 1952-ல் ஏறத்தாழ 1,200 வீட்டு வசதி நிறுவனங்களும் 700-க்கு மேல் மறுவளர்ச்சிக் கூட்டு நிறுவனங்களு மிருந்தன. கண்டிப்பாகக் கூறினால், இவைகள் கூட்டு நிறுவனங்க ளில்லை. ஆனால் இவைகள் சிறப்பு மாவட்டங்களின் சில இயல்பு களையும் உண்மையான கூட்டு நிறுவனங்களின் சில கூறுகளையும் பெற்றிருக்கின்றன. பொதுக்கூட்டு நிறுவனக் கருத்திலிருந்து பரவ லாக எழுகின்ற ஒரு புதிய அதிகாரக் கூட்டையும் தகுநிலையையும் இப் பெரிய வளர்ச்சி எடுத்துக்காட்டுகிறது. ஆனால் இதிலிருந்து இது மாறுபட்டதாகும்.

மூன்று பெரு நோக்கங்களுக்காக அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவ னங்கள் படைக்கப்பட்டிருக்கின்றன. இக்கட்டுக்குள்ளான நிதி மனைக்கும், ஈட்டுறுதிக்கும், போக்குவரத்திற்கும், உற்பத்திக்கும், மற்றத் தனியார் கூட்டு நிறுவனங்களுக்கும், அரசுகளுக்கும், இவை களின் உட்பிரிவுகளுக்கும் கடன் வசதியை நீடித்துப் பொருளாதார மந்தத்தின்பொழுது இவை பெரிதும் பயன்பட்டன. இங்கு நாம், சீரமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனம், வீட்டுச் சொந்தக்காரர்களுடைய கடன்கூட்டு நிறுவனம், உற்பத்திக் கடனுதவிக் கூட்டு நிறுவனம், பண்டக் கடனுதவிக் கூட்டு நிறுவனம் சிறிது வேறுபட்ட பொருளில், கூட்டரசு நிதிவைப்பு ஈட்டுறுதிக் கூட்டு நிறுவனம் போன்றவை களைச் சந்திக்கிறோம்.

வணிக அல்லது தொழிற் செயற்பாடுகளை நடத்துவது இரண் டாவது முதன்மையான பயனாக இருந்தது. குறிப்பான எடுத்துக் காட்டில், இச் சொற்றொடர், சரக்கேற்றப் போக்குவரத்து முறையை (பனாமா ரெயில்பாதைக் கம்பெனி, நெருக்கடி நிலை கப்பற்படைக் கூட்டு நிறுவனம், உள்நாட்டு நீர்வழிகள் கூட்டு நிறுவனம்)யும்; ஆக்கமும் பகிர்வும் அல்லது விலை ஒழுங்கு முறையும் (கூட்டரசு சிறு தொழில்கள், பருத்தி நிலைப்பாட்டுக் கூட்டு நிறுவனம்); பொதுக் கட்டடப் பணிகள் (அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் வீட்டு வசதிக் கூட்டு நிறுவனம், பொதுப்பணிகள் நெருக்கடி நிலை வீட்டு

வசதிக் கூட்டு நிறுவனம், செயின்ட் லாரென்ஸ் கடல்வழி வளர்ச்சிக் கூட்டு நிறுவனம்); அணைக்கட்டுகளையும் மின் ஆற்றல் ஆதிக்கமும் (தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையம்); இடர் உதவி நீட்சி (கூட்டரசு பிழைப்பிற்கான வீடுசூழ் பண்ணைகள் கூட்டு நிறுவனம், கூட்டரசு மிகைப் பண்டங்களின் கூட்டு நிறுவனம், கிராம மறு வாழ்க்கை வசதி வழங்கல் கூட்டு நிறுவனம்); குறைந்த விலையில் வீடு கட்டி வாடகைக்கு விடல். இரண்டாவது உலகப் போருக்குப் பின் இந்த எடுத்துக்காட்டில் பல மூடப்பட்டன.

ரப்பர் அல்லது வெள்ளீயம் வாங்குதல், அலை வசதிகளை விரி வாக்குதல் போன்ற தனியாகப் பிரிக்கப்படக்கூடிய இத்தகைய நெருக்கடி நிலைப் பிரச்சினைகளை அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் சமாளித்தல் மூன்றாவது பயனாகும். போர்த்துறைக்குள் அணுக் குண்டு தயாரிப்பு ஒரு தனிப்பட்ட திட்டம். ஆனால் அது இணைக்கப் பெறாத திட்டமாக மேற்கொள்ளப்பட்டது. கடன் கொடுத்தல், அல்லது வணிகர்களுக்கு, உழவர்களுக்கு, வீட்டுச் சொந்தக்காரர் களுக்கு, வெளி அரசாங்கங்களுக்குத் தனியாகக் கொடுத்த கடன் களுக்குக் காப்புறுதி செய்தல்; பயிர் விளையாமை, விலை இறக்கம் போன்ற மற்ற இடர்களிலும் தனி மனிதர்களின் இழப்பிற்கு ஈட்டுறுதி செய்தல்; ரெயில் பாதைகள், உண்டிச் சாலைகள், படகுகள், துறைமுகத் துணை நலன்கள் போன்றவைகளைச் செயற் படுத்தல்; மின் ஆற்றல் பகிர்வு; பொருள்களை வாங்கி, இருப்பு வைத்து, விற்பனை செய்தல் போன்ற பரவலான வணிக முறைச் செயற்பாடுகளில் 1954ஆம் ஆண்டில் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் ஈடுபட்டிருந்தனவென்று மொத்தமாகக் கூறலாம்.

அரசாங்கச் செயல் திட்டமொன்றின் வணிக இயல்பு சிறப்புப் பெற்றிருக்கும்பொழுதும், வருவாய் உண்டாக்குவதாகவும் மறை வாற்றலான வலுவூட்டுவதாகவும் இது இருக்கும்பொழுதும், பொதுமக்களோடு பெரும் எண்ணிக்கையில் வணிக முறைச் செயற் பாடுகளில் இது ஈடுபட்டிருக்கும் பொழுதும், இயல்பான வகைப் பண ஒதுக்கலால் அனுமதிக்கப்பெற்றதைக் காட்டிலும் மிகையான நெகிழ்ச்சி இதற்குத் தேவையாகும் பொழுதும் இந் நான்கு நிலையிலும் 1948-ஆம் ஆண்டு பட்ஜெட் செய்தியில் அதிபர் ட்ரூமென், கூட்டு நிறுவன அமைப்பின் பயன்பாட்டிற்கு உகந்த நான்கு அடிப்படைத் தத்துவங்களை நிறுவினர்.

2. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் ஓர் ஆட்சித் திட்டமாக விளங்குதல்

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் பகுப்பாய்வு, கூட்டு நிறுவனக் கட்டுமானத்தின் எளிய அல்லது ஒரே மாதிரியான

வகையை வெளியிடவில்லை. இணைப்பு முறையில், மத்திய ஆட்சி அமைப்பிற்கு இவைகளின் உறவு முறையில், செயற்பாட்டு சுயேச்சை அளவில், இவைகளின் மூலதன வளங்களில், இவைகளின் உள் அமைப்பில் இவை மாறுகின்றன. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம்பற்றிப் பொதுவாக ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்ட ஒரு வரையறை கூடவில்லை.

கூட்டு நிறுவனங்களுக்குள் இவைகளின் அலுவல் சார்ந்த குணவியல்புகளின் வேறுபாட்டின் முதன்மையான அடிப்படை இவைகளை அரசாங்கம் உடைமையாக்கிக்கொண்டிருக்கும் அளவையும் கட்டுப்படுத்தும் அளவையும் பொறுத்திருக்கிறது. வரையறையின் தேர்வு முறையாக இதைப் பயன்படுத்திக் கொண்டால், கூட்டு நிறுவனங்களைப் பகுத்தறிவிற் கொப்பத் தனித்தனியான மூன்று வகுப்புகளாகப் பிரிக்கலாம். ஒன்று, முழுதும் அரசாங்கம் உடைமை கொண்டிருக்கும் கூட்டு நிறுவனங்கள். இரண்டு, முதலீடு அல்லது பிரதிநிதித்துவம் அல்லது இரண்டையும் அரசாங்கம் பெற்றிருக்கும் கூட்டு நிறுவனங்கள். ஆனால் இவைகளில் கட்டுப்பாடு தனியார்களிடம் அளிக்கப்பட்டிருக்கிறது. இவைகள் முழுமையான அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களாகா. எனவே, இவைகள் 'கலப்புத் தொழில் துணிவுகள்' என்று வசதியாகப் பெயர் பெற்றிருக்கின்றன. மூன்று, சட்ட அதிகாரத்தின்படி தனியார்களால் நிறுவப்பெற்றிருக்கும் கூட்டு நிறுவனங்களுமிருக்கின்றன. இவை அரசாங்க மேற்பார்வைக்குச் சிறிதளவு கட்டுப்பட்டிருக்கின்றன. ஆனால் இவைகளில் அரசாங்க முதலீடோ, கழகப் பிரதிநிதித்துவமோ இல்லை. வசதிக்காக இவைகளை அரசாங்கச் செயற்பாடுகளில் பயன்படுத்திக் கொண்டாலும், 'அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம்' என்ற சொல்லின் பொருத்தமான பொருளுக்கப்பால் இந்த வகைக் கூட்டு நிறுவனங்கள் முதன்மையாகத் தனியார் நிறுவனங்களைக் கொண்டிருக்கின்றன.

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் என்ற சொற்றொடரின் குறுகிய கண்டிப்பான பொருளில் இருக்கும் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனத்தின் வகைக்கு இந்த அதிகாரம் பயன்படுத்தப்பட்டிருக்கிறது. எடுத்துக்காட்டுகளாக, செயின்ட் லாரென்ஸ் கடல் வழி வளர்ச்சிக் கூட்டு நிறுவனம், தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையம் போன்றவைகளைக் குறிப்பிடலாம். இவைகளைப்பற்றிய ஆய்வு விளைவுகளாவன : பழைய ஆட்சிப் பிரிவு வகைகளுக்குமேல் இவைகள் எந்த அளவிற்குத் தம்முள் நன்மைகளைப் பெற்றிருக்கின்றன ? பெரிய ஆட்சிக் கட்டமைப்பில் எந்த வழியில் இவைகள் பொருத்தப்படலாம் ? இந்தப் பிரச்சினைகள் பின்வருகின்ற பிரிவுகளில் விவாதிக்கப்படுகின்றன.

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள்பற்றிய முந்திய கலந்தாய்வு களில், இயல்பான அரசாங்கத் துறைகளைவிட இந்த அமைப்பானது உயர்வானது என்ற ஓர் எண்ணம் இருந்துவந்தது. ஆட்சி இயல் மேலாண்மைபற்றிய அதிபர் கமிட்டி, கூட்டரசு அதிகாரங்களைச் செயற்படுத்தக் கூட்டு நிறுவனம் 'ஒரு பயனுடைய திறமையான கருவியாகும்' என்று விவரித்தது. 'இயக்கச் சுயேச்சையில், நெகிழ்ச்சியில், தொழில் திறமையில், செய்முறைக்கான வாய்ப்பில் இதன் தனித் தன்மையின் மதிப்பு இருக்கிற' தென்று கமிட்டி கூறியது. கடன் கொள்ள உரிமை; ஆண்டுப் பண ஒதுக்கலி லிருந்து சுயேச்சை, பட்ஜெட் செயலக மேற்பார்வையிலிருந்து விடுதலை; கொள்முதல், பயணம், அலுவலக இடவசதி, உடைமைக்கான கணக்குப் பொறுப்பு போன்றவைகளிலும் பணியாள் தொகுதிகளை நடத்தும் விதிகளிலிருந்தும் சட்டங்களி லிருந்தும் விடுதலை; தனிக்கணக்கு வைப்பு முறையை ஏற்படுத்த, கணக்குத் தீர்க்க, கோரிக்கைகளைத் தக்கவாறு அமைத்துக் கொள்ளும் திறமை; உடைமை உரிமை பெறுதலில் குடிமக்களின் பங்குப் பணி; மண்டல மட்டத்தில் அதிகாரத்தைப் பன்முனைப் படுத்தலும் தலத் தன்னாட்சி உரிமையும்; பாதிக்கப்பட்ட தனி மனிதர்களின் வழக்கிற் குட்படுதலும் பொருத்தமான குறிப்பிட்ட சில அரசுச் சட்டங்களின் இயக்கமும்; தொழிலில் நேர்முகமாக நுழையாமல் அரசாங்கத்திற்குப் பொருளாதாரப் பணியை அளிக்கும் வாய்ப்பைப் படைத்தல் போன்ற இந் நன்மைகள் இதில் அடங்கு மெனச் சொல்லப்படுகிறது.[4] கூட்டு நிறுவனங்களில் பொதிந் திருக்கும் நன்மைகளையும் துறைகள், செயலகங்கள்மீதான சம வாய்ப்பு வகைகளின் ஐயப்பாட்டையும் ஓர் அளவு இந்த வலிமை யான கருத்துக்கள் வெளியிடுகின்றன.

கூட்டு நிறுவன முறையின் முதன்மையான மதிப்பு ஐயமின்றி இதன் நிதியியல் சுயேச்சையாகும். 1935க்கு முன் (சில நிகழ்வு களில் இதற்குப் பின்னரும்) கூட்டு நிறுவனத்திற்கு மூலதன மளிக்கப்பட்டது. இதனுடைய வருவாயைத் தக்கபடி வைத்துக் கொள்ளவும் பயன்படுத்தவும் அனுமதிக்கப்பட்டது. காங்கிரசிற்கும் பட்ஜெட் செயலகத்திற்கும் ஆண்டுப் பட்ஜெட் வழங்குவதிலிருந்து இது விலக்குப்பெற்றது. பல வேறு வகைகளில் தணிக்கை நாயகத்தின் தணிக்கைப் பணியிலிருந்து இது விடுதலை பெற்றது. சிவில் செர்விசு கமிஷனிடமிருந்தும் வகைப்பாட்டு முறையிலிருந்தும் இது பெற்றிருந்த விலக்கை இதன் இரண்டாவது கூறுபாடெனலாம். கொள்முதல் செய்வதிலும், உடன்பாட்டிலிருந்தும் இது பெற்றி

[4] President's Committee on Administrative Management, Report with Special Studies, pp. 43—44.

ருக்கும் சுயேச்சையை இதன் மூன்ருவது கூறுபாடெனலாம். தொடக்கத் துணிவையும் தொழில் முடிவையும் செயற்படுத்த இந்த மூன்று சுதந்திரங்களும் நெகிழ்ச்சியையும் வாய்ப்பையும் உண்டாக்கின. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் அரசியல் செல்வாக்கிலிருந்து சுயேச்சையாக இருக்குமென்றும், இயக்கச் செலவை இவைகள் ஈட்டுமென்றும், அல்லது நேர்மையான தொழில் முடிவுகளை அடையலாமென்றும் இவை காப்புறுதி யளிக்கவில்லை. 1935 ஆம் ஆண்டிலிருந்து கூட்டு நிறுவனச் சுதந்திரம் படிப் படியாகக் குறைக்கப்பட்டது.

3. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனமும் ஆட்சி முறையும்

1930-ல் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் எண்ணிக்கைப் பெருக்கம் மறுபடியும் முழுமையான இணைப்பு, கட்டுப்பாடு பற்றிய பிரச்சினையை எழுப்பியது. முன் குறிப்பிட்டதைப்போல், அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் தாய்த் துறையின்மீது முழுதும் சார்ந் திருக்கலாம். அல்லது நிருவாகக் கட்டுப்பாட்டிலிருந்து முற்றிலும் சுயேச்சையாக இருக்கலாம். 1930 - '39 க்கு இடைப்பட்ட காலத்தின் தொடக்கத்தில் உண்மையில் இதுதான் போக்காக இருந்ததென் ருலும் இதன் விளைவாக, அதிகாரச் சிதைவு, சிதறல் போன்ற உள்ளீடான போக்குக் காணப்படவில்லை. பல்வேறு உறவு முறை களின், பாங்கை ஒரு சில எடுத்துக்காட்டுகள் விளக்கும்.

(1) **உள்நாட்டு நீர் வழிகள் கூட்டு நிறுவனம்:** 'போர்ச் செயலாளர் இணைப்பாளராகக் கருதப்படுவார்......போர்த்துறைச் செயலாளர் கூட்டு நிறுவனத்தை ஆளுவார்; இயக்குவார்......' என்று அமைப்புச் சட்டம் வழி வகுத்தது. தொழில்நுட்ப முறையில் கூட்டு நிறுவனம் போர்த்துறையின் ஓர் அங்கமன்று. ஆனல் செயலாளருக்கு இதனுடைய உறவு, இவரது செயலகங்களுக்கும் நிறுவனங்களுக்கு மிருப்பதுபோல், சட்டத்தில் நேர்முகமாகவும் நெருக்கமாகவு மிருந்தது. அதிகாரச் சிதறலின் எந்த எதிர்ப்பி லிருந்தும் இவ்வகையான கூட்டு நிறுவனம் சுயேச்சையோடு இருக்கிறது. வாணிகத் துறைக்கு இது மாற்றப்பட்டது இதனு டைய சார்புத் தகு நிலையை மாற்றிவிடவில்லை. முன் குறிப்பிட்ட தைப்போல் இவ் வுடைமை விற்கப்பட்டது.

(2) **செயின்ட் லாரென்ஸ் கடல் வழி வளர்ச்சிக் கூட்டு நிறுவனம்:** மத்திய ஆட்சி முறைக்குள் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங் களை வைப்பதற்கான காங்கிரசின் உள் விருப்பை வகைசெய்யும் சட்டம் தெளிவாக வெளிப்படுத்தப்பெற்றுள்ளது. 'அதிபரின் இயக்கத் திற்கும் மேற்பார்வைக்கும் உட்பட்டு, அல்லது இவர் குறிப்பிடும்

இத்தகைய நிறுவனத்தின் தலைவருக்குட்பட்டு, ஒரு கூட்டு நிறுவனம் படைக்கப்பெறுகிறது.........கூட்டு நிறுவனத்தின் மேலாண்மை ஓர் ஆட்சியாளரிடத்தில் நிலைபெற வேண்டும். செனெட்டின் இசைவுடனும் ஆலோசனையுடனும் அதிபரால் இவர் அமர்த்தப்படுகிறார்.' அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனக் கட்டுப்பாட்டுச் சட்டத்தின் பிரிவுகள் (கீழே குறிப்பிடப்பட்டுள்ளன) இதற்கும் பொருந்தும்படி செய்யப்பட்டிருக்கின்றன. பாதுகாப்புத் துறைச் செயலாளரின் மேற்பார்வையின்கீழ் இக் கூட்டு நிறுவனத்தை அதிபர் வைத்தார். ஆனால் இதை இவர் பாதுகாப்புத் துறைக்கு ஒதுக்கவில்லை.

(3) சீரமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனம்: இந்த அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனத்தின் மேலாண்மை ஓர் இயக்குநர் கழகத்திடம் நிலைபெற்றது. இக் கழகத்தில் கருவூலச் செயலாளர் உட்பட (அலுவல் தகுதிபற்றி) மற்றும் ஆறு உறுப்பினர்கள் இருந்தனர். செனெட்டின் இசைவுடனும் ஆலோசனையுடனும் இவர்கள் அதிபரால் இரண்டாண்டுப் பதவிக் காலத்தில் அமர்த்தப்பட்டனர். சட்டப்படி சீரமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனத்தின் கொள்கையையும் முடிவுகளையும் கருவூலமில்லாமலே இது சுயேச்சையாக உறுதி செய்திருக்கலாமென்றாலும் கருவூலம், சீரமைப்பு நிதிக் கூட்டு நிறுவனம் ஆகியவற்றின் இணைப்புறு பணிகளை, செயலாளரின் அலுவல்பற்றிய உறுப்பினர் நிலை ஏற்றுக்கொள்கிறது. ஒன்று மற்றொன்றின் செயல் திட்டத்தைப் புரிந்துகொண்டு கருவூலக் கொள்கையும் சீரமைப்பு நிதிக்கூட்டு நிறுவனக் கொள்கையும் தீர்க்கப்பட்டதைச் செயலாளரின் நிலை உறுதிப்படுத்தியது. எத்தகைய இணைப்புப் பிரச்சினை இருந்திருந்தாலும், சீரமைப்புக் கூட்டு நிறுவனம் மூடப்பட்டதோடு இதுவும் 1953-ல் அகற்றப் பட்டது.

(4) தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையம்: 'தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையமென்ற பெயரில் ஒரு கூட்டு நிறுவனம் படைக்கப்பட்ட' தென்று அமைப்புச் சட்டம் வகை செய்தது. முதலில் அமர்த்தப்பட்ட இயக்குநர் கழக உறுப்பினர்கள் இணைப் பாளர்களாகக் கருதப்படுவர். கழகத்தின் முதற்கூட்ட நாளிலிருந்து இணைப்பு உண்டாக்கப்பட்டது. இக் கழகத்தில் மூன்று உறுப்பினர் இருப்பர். இவர்களை செனெட்டின் ஒப்புதலோடு அதிபர் ஒன்ப தாண்டுப் பதவிக் காலத்திற்கு அமர்த்துகிறார். ஒவ்வொரு மூன்றாவ தாண்டிலும் ஒருவர் விலகிக் கொள்வார். சட்டப்படி, செனெட், பிரதிநிதிகள் சபை ஆகிய இரண்டில் உடன்பட்ட தீர்மானத்தால் பதவி நீக்கம் செய்யலாம். இருப்பினும், அதிபர் ரூஸ்வெல்ட், தலைவர் ஏ. இ. மோர்கன் (A. E. Morgan) என்பவரை வெள்ளை மாளிகையில் விசாரித்த பிறகு விலக்கினார். இந் நடவடிக்கையைத்

தலைமை நீதிமன்றம் ஏற்றுதரவு காட்டியது. எனவே, இறுதியான நிருவாகக் கட்டுப்பாடு உறுதியாக்கப்பட்டது. ஆனால் ஆட்சி முறையின் அமைப்புக் கட்டுமானத்திலிருந்து ஒத்துழைப்பை இந்தச் சட்டவகை உறவுமுறை அகற்ற முற்பட்டது.

4. கூட்டு நிறுவனத் தன்னாட்சியின் நலிவு

ஆட்சிப் பொறுப்பைத் தன்னாட்சி அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களுக்குள் சிதறச் செய்யும் மனப்பான்மை, கடுமையான விளைவுகள் தோன்றுவதற்குமுன் தடுக்கப்பட்டது. ஆட்சி இயல் மேலாண்மைபற்றிய அதிபரின் கமிட்டி, இவைகளின் சுயேச்சை அதிபரின் கடமைப் பொறுப்பைப் பெரும் சுமையாக்கிவிட்டதென்று 1937 ஆம் ஆண்டில் அறிவித்தது; ஆனால் பெரிய அரசாங்க நிறுவனங்களோடு இணைய விரும்புகின்றவைகளின் நீண்ட வரிசையில் முதல் நடவடிக்கை முன்னரே எடுக்கப்பட்டுள்ளது. அரசாங்கத்தின் நிருவாகப் பிரிவு அமைப்புப்பற்றிய 1949-ஆம் ஆண்டின் ஹூவர் கமிஷன், இந்த நிறுவனங்களில் பெரும்பாலானவை ஒரு துறையைச் சார்ந்திருந்தன வென்று பதிவு செய்தது. அதனால் சுயேச்சையான தகுநிலையில் உள்ள சில நிருவாகப் பிரிவோடு போதிய வகையில் இணைக்கப்படவில்லை. 1949-ல் தன்னாட்சிப் பிரச்சினை கடுமையான ஆய்வு விளைவாக இல்லாமல் போயிற்று. 1954-ல் தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையமும் ஏற்றுமதி இறக்குமதிப் பொருளகமும் மட்டுமே அதிபரிடம் நேர்முகமாகத் தொடர்பு கொண்டன.

பல அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் ' ஆட்சி செலவிற்கான ஆண்டு மதிப்பீட்டை பட்ஜெட் செயலகத்தின் மறு ஆய்விற்கும் மாற்றமைவிற்கும் வைக்கப்பட வேண்டியபொழுது, 1935-ல் இணைப்பிற்கான முதல் நடவடிக்கை எடுக்கப்பட்டது. 1942 ஆம் ஆண்டில் எல்லாப் பெரிய அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களுக்கும் இந்தத் தேவை நீட்டிக்கப்பட்டது. ஆண்டு நிதி ஒதுக்கலையொட்டியன்றி அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் ஆட்சி இயல் செலவு செய்வதை அடுத்த நடவடிக்கை (1935) தடைசெய்தது. இந்தச் செலவுகள் குறைவே. இருந்தபோதிலும், கூட்டு நிறுவன அல்லது துறை மேலாண்மையில் இவைகள் கருதற்குரிய சிறப்புடையனவாகும். புதிய மூலதனம் அல்லது கடன் கொள்ளற்குப் புதிய அதிகாரம் ஆகியவை எப்பொழுதும் காங்கிரசின் ஒப்புதலுக்கு உட்பட்டே இருந்திருக்கிறது.

சட்ட விலக்கிற்குட்பட்டதைத் தவிர, அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளுக்குச் சொந்தமான அல்லது ஐக்கிய நாடுகளால் கட்டுப்படுத்தப்படுகின்ற கூட்டு நிறுவனங்களின் எல்லாப் பதவிகளையும் சிவில்

செர்விசு முறையின்கீழ் அதிபர் கொண்டு வந்தபொழுது 1938 ஆம் ஆண்டில் மற்றொரு அதிகாரம் தொடங்கியது. தென்னசி தாழ் வெளி அதிகார நிலையத்திற்கானதைத் தவிர 1940 ஆம் ஆண்டில் இவ் விலக்குகள் நீக்கப்பட்டன. இதற்கொப்ப 1941- ஆம் ஆண்டில் சிவில் செர்விசுச் சட்டத்தை அதிபர் நீட்டித்தார்.

தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையத்தையும் கூட்டரசு நிதி வைப்புக் காப்புறுதிக் கூட்டு நிறுவனத்தையும் தவிர எல்லா அர சாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களையும் 1939 ஆம் ஆண்டில் சீரமைப்புத் திட்டப்படி ஒரு துறைக்குள் அல்லது நிறுவனத்திற்குள் கொண்டு வந்தனர். போர்க் கூட்டு நிறுவனங்கள் பொதுவாக ஒரு துறைக்கு அல்லது போர் நிறுவனத்திற்கு ஒதுக்கியளிக்கப்பட்டன. எனவே கூட்டு நிறுவனக் கொள்கைத் துறைச் செல்வாக்கின் வீச்சிற்குள் கொண்டுவரப்பட்டது.

1945ஆம் ஆண்டில் இந்த நிறுவனங்களின் வரம்பிட்டுக் காட்டுகின்ற தகுநிலையை அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனக் கட்டுப் பாட்டுச் சட்டம் ஏற்படுத்தியது.[5] துறைகள்மீதும் நிறுவனங்கள் மீதும் சுமத்தப்பட்ட கடினமான நிதித் தேவைகளிலிருந்து இவை களுக்கு இடருதவி கொடுத்திருந்தும், அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங் களின் கட்டுப்பாட்டையும் பயனுடைய இணைப்பையும் உறுதிப் படுத்த இச் சட்டம் நாடிற்று. இதனுடன், மற்றக் கருத்து மாறு பாட்டிற்குரியவைகள்பற்றிய பிரிவுகளையும் இது கொண்டிருந்தது. பின்வரும் பத்திகள் இதனுடைய முதன்மையான தேவைகளைச் சுருக்கிக் கூறுகின்றன.

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களையும் இவைகளின் செயற்பாடு களையும் ஆண்டுத் தணிக்கைக்குள்ளாக்க வேண்டுமென்னும் விருப்பை இந்தச் சட்டத்தில் காங்கிரசு அறிவித்தது. இவைகளின் நடப்பு நிதிக் கட்டுப்பாட்டிற்கும் இது வழிவகை செய்தது. ஆகவே, ஆட்சி முறையில் ஒற்றுமைக் கோட்பாட்டைக் காங்கிரசு பின்பற்றி நிற்பதை இச் சட்டம் மறுபடியும் வலியுறுத்தியது. பட்ஜெட் செயலகமும் பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகமும் காங்கிரசின் கொள்கையைச் செயற்படுத்துவதற்கு முதன்மையான கருவிகளாயின.

மதிப்பீடுகளைப் பொறுத்தமட்டில், முற்றிலும் அரசாங்கத்திற்குச் சொந்தமான கூட்டு நிறுவனங்கள் ஒவ்வொன்றும் 'தொழில்வகை ஆண்டுப் பட்ஜெட்' ஒன்றை அளிக்கவேண்டுமென்ற ஓர் உடன் பாட்டிற்கு இச் சட்டம் வந்தது. அல்லது நெகிழ்வின் தேவையை

[5] 59 Stat 597 (Dec. 6, 1945); C. Herman Pritchett, 'The Government Corporation Control Act of 1945,' American Political Science Review, XL (1946), 495.

ஏற்றுக்கொண்ட ஓர் இயக்கத் திட்டத்தை இது கொடுக்கவேண்டும். 1954—1955க்கான நிதியாண்டின் வரவு செலவுக் கணக்கிலிருந்து ஓர் எடுத்துக்காட்டை எடுத்துக்கொண்டால், கொரிய நெருக்கடி நிலையின்பொழுது அரசாங்கத்திற்குச் சொந்தமான கப்பல்களைத் தனியார் இயக்க நிதி அளிப்பதற்கான தொழில் வகை அறிக்கை காட்டியது. (1) நிதி உதவி கேட்டவைகளும், உட்பட்ட தொகையும், நிதி அளிக்கப்பட்ட மூலங்கள், (2) 1952-53-ல் ஈட்டப்பெற்ற பொருள்கள் அடுத்த இரண்டு நிதி யாண்டுகளுக்கான செலவு, வருவாய் பற்றிய மதிப்பீடுகள்.[6] இதனுடைய வருவாயில் நிதி செயற்படுத்தப் பட்டதால், இது புதிய பண ஒதுக்கலைக் கேட்கவில்லை; இனப்படுத்தப் பெற்ற செலவினங்களைக் காக்கவேண்டிய நிலையிலிருந்தும் சுயேச்சை பெற்றது.

கூட்டு நிறுவன நிதித் தொழில் முறை நடவடிக்கைத் தணிக்கைமீது அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களுக்கும் பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகத்திற்கும் நடந்துகொண்டிருந்த நீண்ட, சில சமயங்களில் ஆர்வமிக்க கருத்து மாறுபாட்டை அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனக் கட்டுப்பாட்டுச் சட்டம் அகற்றிவிட்டது. இந் நிலையில் கூட்டு நிறுவனங்களைக் காங்கிரசு ஆதரிக்க முற்பட்டது. ஒரே மாதிரியான அடிப்படையில் துறைக்குரிய செலவினங்களைப்போல் கூட்டு நிறுவனக் கணக்குகளைத் 'தீர்க்கவும் சரிசெய்துகொள்ள' வும் தணிக்கை நாயகத்தின் கோரிக்கையைக் காங்கிரசு மறுத்தது. 'வணிகக் கூட்டு நிறுவனங்களுக்குப் பொருந்தக்கூடிய நடைமுறைகளுக்கும் கருத்துகளுக்கும் உகந்த' ஒரு தணிக்கையை இதற்குப் பதிலாகக் காங்கிரசு குறிப்பிட்டது. தணிக்கை நாயகம் விலக்களிக்கவேண்டிய ஊதியங்களை நிறுத்திவைப்பதிலிருந்து இவர் விலக்கித் தடுக்கப்பட்டது ஒரு சிறப்பான வேறுபாடாகும். எனவே இது கூட்டு நிறுவன நடவடிக்கைகளில் தாமதத்தையும் தடுமாற்றத்தையும் உண்டாக்கும். நிறுத்திவைக்கும் அதிகாரத்திற்குப் பதிலாக, தணிக்கை நாயகத்தின் கருத்தில் சட்ட அதிகாரமின்றிச் செய்யப்பட்ட செலவினங்களைக் காங்கிரசிற்கு அறிக்கை செய்ய இவர் அதிகாரம் பெற்றிருந்தார். தணிக்கையை வாஷிங்டனில் செய்யாமல் கூட்டு நிறுவன அலுவலகங்களிலேயே செய்ய வேண்டுமென்று வகை செய்யப்பட்டது மற்றொரு வெற்றியாகும். கூட்டு நிறுவன ஆட்சி வசதிக் குறைவைக்காட்டிலும் இப் பிரச்சினை குறிப்பிட்ட கட்சிகளின் மதிப்பைக் குறைத்துவிடவில்லை.[7]

[6] The Budget of the U. S. for the Fiscal Year Ending June 30, 1955 (Washington: Govt. Printing Press, (1954). pp. 468—69.

[7] சில மாதங்களுக்குமுன் இத் தணிக்கைக் கொள்கைகள் ஏற்கப்பட்டன: 59 stat. 5 (Feb. 24, 1945) அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனச் சட்டத்தில் மறுபடியும் கூறப்பட்டன.

பொதுமக்களுக்கு அளிக்கப்படவேண்டிய வருங்காலக் கூட்டு நிறுவனக் கடமைப் பொறுப்புகள்பற்றிய அடிப்படைகளை ஏற்கும் அதிகாரம் கருவூலச் செயலாளருக்களிக்கப்பட்டது. இந் நிறுவனங்களைப் பொறுத்தமட்டில் பாதுகாவலைச் சார்ந்த வழக்கமான நிதிக் கடைகள் இவருக்களிக்கப்பட்டன.

காங்கிரசின் சட்டத்தாலன்றி வருங் காலத்தில் எந்த அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனத்தையும் அமைத்தல் அல்லது கைப்பற்றலையும் காங்கிரசு விலக்கிற்று. அல்லது இத்தகைய நடவடிக்கையைச் செய்ய அதிகாரமளித்துள்ளதைத் தொடர்ந்தும் கூட்டு நிறுவனங்களை அமைக்கலாம். மாநிலச் சட்டத்தின்கீழ்த் துறைகளாலும் அல்லது மற்ற நிறுவனங்களாலும் இணைக்கப்படுகின்ற முறை இப் பிரிவால் அகற்றப்பட்டது. அரசின் (மாநில) சட்டத்தின்கீழ்ப் படைக்கப்பட்ட எல்லாக் கூட்டு நிறுவனங்களும் ஜூன் 30, 1948-ல் கலைக்கப்பட்டன.

1954 ஆம் ஆண்டில் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவன நிதித் தகு நிலையின் சிறப்பான இயல்புகள் பின்வருவனவாகும்: (1) பட்ஜெட் செயலகத்திற்குக் கூட்டு நிறுவனம் ஒரு தொழில்முறை பட்ஜெட்டை அளித்து இதன் செயல் திட்டத்தை ஆதரிக்கவேண்டும்; (2) பண ஒதுக்கல்பற்றிய காங்கிரசின் கமிட்டிமுன் ஆண்டுதோறும் இது தோன்றவேண்டும். ஆனால் விவரமான மதிப்பீடுகளை இது எதிர்த்துப் போராடத் தேவையில்லை; (3) காங்கிரசிடமிருந்து மூலதனச் செலவினங்களுக்கான குறிப்பிட்ட அதிகாரமளிப்பை இது பெறவேண்டும்; (4) இதனுடைய கடன் பத்திரங்களும் மற்றக் கடமைப் பொறுப்புகளும், மற்றும் இதனுடைய சிறிய நிதி சார்புடைய தொழில் முறை நடவடிக்கைகளும் கருவூலச் செயலாளரின் ஏற்பிற்கு உட்பட்டவைகளாகும்; (5) இதனுடைய நிதித்தொடர்புடைய தொழில் முறை நடவடிக்கைகள், தணிக்கை நாயகத்தின் வணிக வகைத் தணிக்கைக்குட்பட்டனவாகும். எத்தகைய ஒழுங்கீனங்களையும் இவர் காங்கிரசிற்கு அறிவிக்கவேண்டும். இத்தகைய தேவைகள் கணிசமான அளவு இயக்க நெகிழ்ச்சியை அளிக்கின்றன. ஆனால் நிருவாக, சட்டமன்றப் பிரிவுகளின் வலிமையான கொள்கைக் கட்டுப்பாட்டை இத் தேவைகள் புகுத்துகின்றன.

போர் நெருக்கடி நிலைகள் கூட்டு நிறுவனங்களும் மற்ற நிறுவனங்களும் பெருமளவு செயற்பாட்டுச் சுயேச்சை பெறச் செய்தன வென்றாலும் முன் குறிப்பிட்டதுபோல் 1941 ஆம் ஆண்டில் கூட்டு நிறுவன ஊழியர்கள் சிவில் செர்விசு எல்லைக்குள் வந்தனர். 1949-ஆம் ஆண்டு வகைப்பாட்டுச் சட்டம் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களுக்குத் திட்டவட்டமாகப் பொருந்தியது. ஆனால் இதற்குச் சட்டவழியில் பல விதி விலக்குகள் இருந்தன. வார வேலை நாட்

கள், ஆண்டு விடுமுறை, நோய் விடுப்புப் போன்றவைகளைப் பொறுத்தமட்டில் 1936 ஆம் ஆண்டில், கூட்டு நிறுவன ஊழியர்கள் அரசாங்க ஊழியர்களோடு சமத்துவ நிலை அடைந்தனர். 1945 ஆம் ஆண்டின் கூட்டரசு ஊழியர்கள் சம்பளச் சட்டத்தால் இவர்கள் ஒரேபடியான மிகை நேர ஊழியத் தகுநிலையைப் பெற்றனர். 1920 ஆம் ஆண்டின் ஓய்வு பெறல் சட்டம் கூட்டு நிறுவன ஊழியர்களை உள்ளடக்கவில்லை என்ற முன்னைய முடிவுகள் 1936 ஆம் ஆண்டில் ஓர் அளவு மாற்றப்பட்டன; 1942 ஆம் ஆண்டில் இவைகள் முற்றிலும் மாற்றப்பட்டன. வேலை நிறுத்தத்திற்கெதிரான டாஃபட் ஹார்ட்லி (Taft-Hartley) சட்டத்தின் பிரிவுகள் முற்றிலும் அரசாங்கம் உடைமைபெற்ற அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களுக்குப் பயன்படுத்தப்பெற்றன. மேலும் பற்றுறுதி, காப்புறுதிக் கட்டளைத் தேவைகளுக்கும் இவை பயன்படுத்தப்பட்டன. ஆகையால், பணியாள் தொகுதி மேலாண்மைத் துறையில், மற்ற அரசாங்க ஊழியர்களைப்போல் இதே கணிசமான உரிமைகளையும் கடமைப் பொறுப்புகளையும் கூட்டு நிறுவன ஊழியர்கள் பெற்றிருக்கிறார்கள்.

5. அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்கள் : முடிவுகள்

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களின் பரவலான பயன்பாடு முந்திய ஆய்வில்லா ஆர்வத்தோடு மறைந்துபோய் விட்டது. கூட்டு நிறுவனங்களின் எண்ணிக்கை வளர்ச்சியோடும் இவைகளின் கடமைப் பொறுப்புகளின் பல்லினத்தோடும் அதிகாரச் சிதறலும் கொள்கை வேறுபாடும் தோன்றின. எதிர்த்திசை திரும்புகின்ற ஒற்றுமைப் பிரச்சினை புதிய உருவில் எழுந்தது. இவைகளின் தொடர்புடைய சுயேச்சைக்கும் இவைகளின் சில பணிகளுக்கும் எதிரான எதிர்வினை, இருக்கின்ற கூட்டு நிறுவனங்களைக் கலைக்கப் படலாகாதென்றும் புதியன ஏற்படுத்தப்படலாகா தென்றும் சிபாரிசு செய்ய அமெரிக்க ஐக்கிய நாடுகளின் வணிகக் கழகத்தைத் தூண்டியது. ஊசலி எதிர் கோடிக்குத் தாவியது.

அரசாங்கப் பணியின் குறிப்பிட்ட வகைக்கான கூட்டு நிறுவனத்தில் காங்கிரசு மதிப்பைக் கண்டதற்கும், ஆட்சி இயல் அமைப்பின் நிரந்தர வகையாகக் கூட்டு நிறுவனத்திற்குத் தொடர்ந்து ஆதரவளிக்கக் காங்கிரசு விரும்பியதற்கும் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனக் கட்டுப்பாட்டுச் சட்டத்தில் சான்று இருந்தது. ஒருபுறம், கூட்டு நிறுவனத்தின் செயற்பாட்டு சுதந்திரத்திற்கும் மறுபுறம், துறைகள், மற்ற நிறுவனங்களின் செயற்பாட்டுத் தேவைகளுக்கான வழக்கமான பொருத்தப்பாட்டிற்கும் இடையிலான சமன்பாடு சில ஆண்டு அனுபவத்திற்குப்பின் மனநிறைவளிக்கிறதாக இருந்தது. தணிக்கை நாயகத்தின் முழுக்கோரிக்கைகளுக்கும் கூட்டு நிறுவனம்பற்றிய சில காங்கிரசுத் திறனாய்வாளருக்கும்

இடையில் தரமான இயக்கத் தேவைகளிலிருந்து கணிசமான இடருதவி இல்லாமல் கூட்டு நிறுவன உருவின் முக்கியமான பெருமை அழிக்கப்படலாம் என்ற ஓர் உடன்பாட்டை இது வெளியிடுகிறது. தொழில் முறை பட்ஜெட்டும் வணிக முறைத் தணிக்கையும் இந்த உடன்பாட்டின் உயிர்நிலையாகும்.

கூட்டு நிறுவனக் கோட்பாட்டின் சிதைவு இதனுடைய மதிப்பில் ஐயப்படுகின்ற அளவிற்குச் சென்றுவிட்டதென 1941 ஆம் ஆண்டில் சி. எச். பிரிச்செட் (C. H. Pritchett) என்பார் முடிவு செய்தார். கூட்டு நிறுவனங்களின் குண இயல்புகள், 'நம் கண் முன்னுல் செஸ்சயர் (Cheshire) பூனையைப்போல் மறைந்து கொண்டிருக்கின்றன'வென்று இவர் கூறினர். 'ஒரு காலத்தில் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனம் இருந்ததின் அடையாளமாக ஒரு புன்முறுவலைத் தவிர வேறெதுவும், இல்லாதிருக்கலாம்'.[8] என்று இவர் எழுதினர். 1945 ஆம் ஆண்டின் அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனக் கட்டுப்பாட்டுச் சட்டத்தின் நிறைவேற்றத்திற்குப்பின், இந்தப் பத்தாண்டில் கூட்டு நிறுவனத் தன்னுட்சி உரிமைக் கோட்பாட்டின் பின்னடைவிற்கு 1945 ஆம் ஆண்டுக் கட்டுப்பாட்டுச் சட்டம் ஒரு முதல் நடவடிக்கையாகும். தொழில் துணிவு நோக்கங்களுக்காக அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களைப் பயனுடைய கருவியாகச் செய்த கூறுகளை அகற்றும் கடமைப் பொறுப்பை முடிக்கும் நோக்கத்தோடு இது முன்னேறுகிறது. திணிக்கப்பட்ட கட்டுப்பாட்டின் பாங்கு நல்லதற்கோ, கெட்டதற்கோ, தன்னுட்சிப் பொதுக் கூட்டு நிறுவனங்கள் பற்றிய அமெரிக்க அனுபவம் கணிசமான முடிவு நிலையில் இருக்கிறது'.[9]

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனக் கட்டுப்பாட்டுச் சட்டத்தின் எல்லைகளுக்குள், எவ்வாருயினும், வளர்ப்பதற்குரியனவும் பேணுவதற்குரியனவுமாகிய சிறிதளவு செயற்பாட்டுச் சுயேச்சை இருக்கிறது.[10] நேர்முகத் தொழில் செயற்பாட்டுக்கான இணைப்பை ஹூவர் கமிஷன் ஆதரித்து, ஓய்வு பெற்றுள்ள படைத்துறை வீரர்களுடைய உயிர் ஈட்டுறுதி, வாஷிங்டன் தேசிய விமான நிலையம், அலாஸ்கா ரெயில் பாதை போன்றவைகளின் மேலாண்மைக்கெனக் கூடுதலாக மூன்று கூட்டு நிறுவனங்களைக் கமிஷன் சிபாரிசு செய்தது. 1954 ஆம் ஆண்டின் முடிவின்போது எந்த நடவடிக்கையும் எடுக்கவில்லை.

[8] C. Herman Pritchett, 'The Paradox of the Government Corporation,' Public Administration Review, 1 (1941), 389.

[9] C. H. Pritchett, 'The Government Corporation Control Act, 1945, American Political Science Review, XL (1946), 509.

[10] ஹரோல்டு சியில்ட்மென் என்பவரால் கூறப்பட்ட கருத்து இக் கருத்து, 'The Theory of Autonomous Government Corporation : a Critical Appraisal,' Public Administration Review, XII (1952), 89.

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களை ஒரு துறையில் வைப்பதன் முன்னேற்றம், இவைகளைப் பொறுத்தவரையில் கொள்கை மாற்றத்திற்கான சாத்தியக் கூறுகளைக் குணப்படுத்தும் அளவிற்குச் சென்றுள்ளது. இவ் விடர் ஒரு புறமிருக்க, தொழில்வகைச் செயற்பாடுகளுக்கான இணைப்பின் மதிப்புகள் கணிசமானவை. வருங்காலத்தில் இவ்வகையிலான அமைப்பைக் காங்கிரசு தொடர்ந்து மேற்கொள்ளலாம். மற்ற நிறுவனங்கள்மீது சுமத்தியுள்ள கண்டிப்பான கட்டுப்பாட்டை இது வலியுறுத்தவில்லையென்றாலும், கூட்டு நிறுவனக் காரியங்களில் பங்குபெறக் காங்கிரசு விரும்புகிறது.

ஓர் அளவு சுதந்திரம் விரும்பப்படுகிறபொழுது, இதனைக் கீழறுக்க முயலுகின்ற வரையறைகளும் நிபந்தனைகளும் இல்லாமல் இது அளிக்கப்படவேண்டும். இயக்க முடிவுகளைச் செய்யும் நோக்கத்தையும் துவக்க உரிமையையும் அலுவலர்களிடம் விட்டுவைக்கும் தக்க கணக்குத் தணிக்கைக்குட்பட்டு இவர்களிடம் நம்பிக்கையோடு பொறுப்பை ஒப்படைக்கலாம். ஒவ்வொரு வகையான பொதுத் த ாழிலையும் நடத்தும் முறைகளில் கொள்கை இணைப்பிற்கான தேவை ஒருமைப்பாட்டை வலியுறுத்தவில்லை. வி. ஒ. கி. (V.O.Key) என்பவரின் அறிவார்ந்த குறித்துரையைப் பெற்றால் :

'இயக்க முறையை நோக்கிய ஒருமைப்பாட்டின் அழுக்கத்தையும், பெரிய கூட்டரசு நிறுவன முழுமையின் கொள்கை இணைப்பையும், புதுமுறை காணலுக்கும் தன்னிறை மேலாண்மைக்கும் ஆதரவான நிலையைப் பேணுவதிலும் துவக்க உரிமையை வளர்ப்பதிலும் வெல்ல முடியாத ஆய்வு விளைவை இது கொண்டுவரலாம். ஒருங்கிணைப்பும் ஒருமைப்பாடும் இவைகளோடு தவிர்க்கமுடியாத அளவு மத்தியில் நெருக்கத்தைக் கொண்டு வரலாம்; காலம் தாழ்த்தி நடவடிக்கையை இடையூறுக்குள்ளாக்கலாம். மத்திய கட்டுப்பாட்டிற்கான முறையை உருவாக்குகையில், துன்பத்தை மெய்ப்பிக்கப் போதிய சிறப்பில்லாதவைகளைப் பொறுத்தமட்டில் இணைப்பையும் ஒருமைப்பாட்டையும் அடையப் பெருமுயற்சி செய்யும் மனப்பான்மைக்கெதிராக நாம் நம்மைக் காக்கவேண்டும்.'[11]

அரசாங்கக் கூட்டு நிறுவனங்களும், கலப்புத்தொழில் துணிவுகளும் வருங்காலத்தில் உலக மாற்றத்தில் சிறப்பான பங்குப் பணியாற்றும் பேறு பெறலாம். பொருளாதாரத் தொழில் துணிவுத் துறையில் அரசாங்கத் தலையீட்டுப் போக்குப் பெருமளவு சார்ந்திருக்கலாம். அரசாங்கம் தொழில் அதிபராகும் அளவிற்கு, உண்மையில், கூட்டு நிறுவன அமைப்பு பயனுடைய தேவையான பணியை நிறைவேற்ற எதிர்பார்க்கப்படலா.

[11] V. O. Key, Jr., 'Government Corporations,' in Elements of Public Administration, edited by Fritz Morstein Marx, p. 263.

11. கூட்டரசு, அரசு ஆட்சி இயல் உறவுகள்

இந்த அளவு அமைப்பின் பகுப்பாய்வு கூட்டரசு முறை அரசாங்கத்தின் ஆட்சி இயல் விளைவுகளைப் புறக்கணித்திருக்கிறது. ஆட்சி நடைமுறை சிறப்பாக ஒன்றுதான் என்னும் ஊகத்திற்கொப்ப அடிப்படையாகக் கூட்டரசில், அரசில், நகராட்சியில், கிராம அரசாங்கத்தில் அளவாய் மாற்றங்கள் இருப்பினும் ஒரே மாதிரியாகத்தான் இருக்கிறது. இருப்பினும், சிறப்பான ஆட்சி உறவு முறைகளிலிருக்கின்றன. அரசிற்கும் கூட்டரசிற்குமிடையில் அரசியலமைப்பு முறையில் ஆளும் அதிகாரம் பகிர்ந்துகொண்டதையொட்டி இவைகள் எழுந்தன. இவ் விரு சுயேச்சையான அரசாங்கங்களையும் இணைக்கும் தேவையை நீண்ட அனுபவம் எடுத்துக் காட்டியது. இதிலும் இதற்குப் பின்வரும் அதிகாரத்திலும், ஆட்சி இயலுக்குத் தொடர்புடைய இவ் வுறவு முறைகள் கவனத்திற்குக் கொண்டுவரப் பட்டுள்ளன.

1. ஆட்சியை ஒருமுகப்படுத்தல்

ஆட்சியை ஒருமுகப்படுத்தும் பரவலான போக்கு அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் மாறுகின்ற சமூக அமைப்பை உட்கொண்டிருக்கிறது. அடிப்படையாக, இம் மாற்றம் தல அல்லது கிராமப் பொருளாதாரத்திலிருந்து நாட்டிற்கும் பன்னாட்டிற்குமான மாற்றமாகும். ஜெஃபர்சன் அதிபராக இருந்தபொழுது, ஆக்கமும் பரிமாற்றமும், பொருளகப் பணியும் வணிகச் செயற்பாடுகளும், ஈட்டுறுதியும், உடன்படிக்கைகளைச் செய்தலும் போன்றவைகள் ஒரு சமூகத்தில் தனிச் சிறப்பு முறையில் நிறைவேற்றப்பட்டன; அல்லது ஒரு குறுகிய எல்லைக்குள் நிறைவேற்றப்பட்டன. நம்முடைய இக் காலத்துச் சிக்கலான தேசிய, சர்வ தேசிய பொருளாதாரம் உருவாக்கப்பட்ட நிலைகளை இங்கு மறுஆய்வு செய்தல் தேவையில்லை. இதனுடைய சின்னங்களுள் தொடர் கிடங்குகள் இருக்கின்றன. அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் எஃகுக் கூட்டு நிறுவனம்,

அமெரிக்கத் தொழிலாளர் கழகமும் தொழில் அமைப்புக் காங்கிரசும், தேசிய நகரப் பொருளகம், அகில அமெரிக்க உலக விமானப் போக்குவரத்துகள் போன்றவைகள் கிராம நாகரிகத்திலிருந்து நகரத் தொழில் இயல் நாகரிக மாற்றத்தின் மிக ஆழ்ந்த மாற்றத்தைக் குறிப்பிடுகின்றன.

நமது சமூக அமைப்பின் இந்த முதன்மையான மாற்றத்தில் பொருளாதார அதிகாரச் சிதறலைக் குறிப்பிடுகின்ற பொருளாதாரத்திலிருந்து அதிகாரச் செறிவைக் குறிப்பிடுகின்ற ஒன்றிற்குரிய அகற்சியை இது ஆழ உட்படுத்தியது. 1932-ல் தொழில் அரங்கின் பெரும் பகுதியில் இருநூறு பெரிய கூட்டு நிறுவனங்கள் ஆதிக்கம் செலுத்தின. நியூயார்க் நகரில் தனியார் துறையின் பொருளகச் செறிவைக் கூட்டரசு இருப்பு நிதிச் சட்டம் மாற்றியமைத்தது. ஆனால் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் கருவூலத் துறையும் கூட்டரசு இருப்பு நிதிமுறையின் ஆளுநர் கழகமும் பெற்றிருந்த சிறப்பான இடத்தைப் பொருளாதார மந்த நிகழ்ச்சிகள் புதுப்பிக்க முயன்றன. ஒரு பெரு நிதி இயல் அல்லது தொழில் இயல் கேந்திரத்திலிருந்து பல நூறு ஆயிர மக்களின் வாழ்க்கையை ஆழமாகப் பாதிக்கின்ற அல்லது செழிப்பை விதைக்கக்கூடிய அல்லது சமூகங்களின் நலிவை உண்டாக்கக்கூடிய முடிவுகள் தோன்றலாம்.

பண்ணைத் தலைமைச் செறிவையும் பண்ணைச் செயற்பாடுகளையும் எதிர்ப்பதில் வேளாண்மை நலன்கள் கீழ்ப்படியாதனவாக இருந்திருக்கின்றன. ஆனால் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் வேளாண்மைத் துறையும் அமெரிக்கப் பண்ணைச் செயலகக் கூட்டிணைப்பும் இதுவரை பயனற்றுச் சிதறிக் கிடந்த வேளாண்மைக் குழுக்களுக்குத் 'திடீர்த் திருப்பங்களுடன்' நடவடிக்கை செயற் திட்டங்கள் கூட்டுப் பொருத்தத்தைக் கொண்டுவந்தன. குடியரசிற்கு வல்லரண் என்று ஜெஃபர்சனால் பாராட்டப்பெற்ற சிதறிய தன்னிறைவு கொண்ட பண்ணைச் சமூகத்திலிருந்து தேசியப் பயிர் உற்பத்திக் கட்டுப்பாடு எவ்வளவு தூரம் உள்ளது! முடிவு செய்கிற இடங்களில் செல்வாக்கைப் பயன்படுத்தும் முறையை வேளாண்மைக் குழுவும் மற்றக் குழுக்களும் கண்டுபிடிப்பதற்கான தேவை, அரசியல் அதிகாரம் பெரும்பகுதி நகர மன்றத்திலிருந்தும் மாவட்ட நீதி மன்றத்திலிருந்தும் மாநிலத் தலைநகருக்கும் இங்கிருந்து வாஷிங்டனுக்கும் செல்வதை விளக்குகிறது.

உழைத்துப் பயன்படுத்தும் பொருளாதாரத்திலிருந்து பேணும் பொருளாதார மாற்றமாகிய மற்றொரு முனைப்புக் கோணத்திலிருந்து ஒருமுகப்படுத்தும் போக்கைக் காணலாம். இப்போதைக்கான தேவைகளுக்குப் போதுமானதைவிடப் பெருமளவு இயற்கை வளங்களைக் கண்டுபிடிப்பதிலும் பயன்படுத்துவதிலும் இருநூற்று

ஐம்பதாண்டிற்கு மேலாகவே வட அமெரிக்க மக்கள் ஈடுபட்டிருந்தனர். மக்கள் செயற்பாட்டில் இசைவான சூழ்நிலையில் தலையிடா யுகமாக இக்காலமிருந்தது. நாட்டின் இயற்கை வளங்களை உடைமை கொள்வதற்குத் தேவையான உரிமையைப் பெற சமூக அமைதியைப் பேணுவதற்கப்பால் ஆட்சி தேவைப்படவில்லை. நிலம், நீர், தாதுப்பொருள்கள், தேக்கு, மின்சக்தி போன்றவை நாட்டின் இயற்கை வளங்களாகும்.

நாம் இப்பொழுது பேணுகைக் காலத்தில் வசிக்கிறோம். நிலக் கொள்கை, (குறிப்பாக மண்வளக் காப்பும் நிலப் பயன்பாடும்) வனக்கொள்கை, நீர்க்கொள்கை போன்றவைகளிலும் எண்ணெய், வாயு போன்றவைகளைக் காக்கும் முயற்சியிலுமான மாற்றங்களால் புதிய நாள் தனித்தன்மை பெற்றிருக்கிறது. இப்போதைய தேவைகளுக்கும் வருங்காலத் தேவைகளுக்கும் போதாதென ஒத்துக் கொள்ளப்பட்ட செலவாகும் வளங்களில் பொது அக்கறையைப் பாதுகாக்க ஒன்றிணைக்கப்பெற்ற, தேசிய அரசாங்கக் கட்டுப்பாட்டை வலியுறுத்தும் காலமாகும் இது. அணு ஆற்றலை வெளிக்கொணரும் வழிகளின் கண்டுபிடிப்பு அழித்துவிடுகின்ற விளைவுகளைத் தொடங்கியதோடு அணு ஆற்றலுக்குப் பயன்படும் தனிமப் படிமங்களைக் கண்டுபிடிக்கும் தேசிய முயற்சிக்குதவியது. ஆனால் வருங்காலத்தில் தல, மாநில ஆட்சியை வலியுறுத்துவதைக் காட்டிலும் தேசிய ஆட்சியைப் பல வழிகளிலும் ஐயமின்றி வற்புறுத்தலாம். வெறும் எதிர்மறை விலக்காகவன்றித் தனி நிலையாகப் பிரச்சினைகளைத் தீர்க்கவேண்டிய காலமாக இது இருக்கிறது.

குறிப்பிட்ட துறைகளில் குறைந்த பட்சத் தேசியத் தரம் பொது நலனிற்குத் தேவையாகிறதென்னும் கருத்தைப் படிப்படியாக ஏற்றுக் கொள்ளுதலால் மத்திய ஆட்சி செயற்பாட்டின் பரப்பு மேலும் விரிவாக்கப்படுகிறது. இத்தகைய தரங்களை அடைவதற்கு ஆட்சி இயல்புடைய நடைமுறைகளைக் கண்டுபிடித்து நாடு முழுவதும் பயன்படுத்துவதாலும் ஆட்சி நடவடிக்கை விரிவாக்கப்படுகிறது. கல்வித் துறையில், இந்த இயக்கம் அரசின் தன்னாட்சி உரிமையின் ஆதரவில் பலத்த எதிர்ப்பிற்குள்ளாகிறது. இருந்த போதிலும், பிழைப்பிற்கான தொழில் துறையில் அரசுகளின் ஒத்துழைப்போடு சிலவற்றையும், கொரியப் போர், இரண்டாவது உலகப் போரிலிருந்து ஓய்வு பெற்ற படைத்துறை வீரர்களின் கல்விக்கான நிதி உதவியைப்போல் காங்கிரசு நேர்முகமாக நிதி உதவியளிக்கும் சிலவற்றிலும், பல கல்வி சார்ந்த செயல் திட்டங்களிலும் கூட்டரசாங்கம் ஆழ்ந்து ஈடுபட்டிருந்தது. 1938 ஆம் ஆண்டு ஊதியங்கள், வேலை நேரச் சட்டப்படி அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகத்தில் மிகக் குறைவான ஊதியமும் மிகக் கூடுதலான வேலை நேர ஏற்பாடும், சமூகப் பாதுகாப்புச் செயல் திட்டமும், மருத்துவ மனை கட்ட கூட்டரசு நிதியுத

வியும் மிகக் குறைவான தேசியத் தரக் கோட்பாட்டிற்கு உட்பட்டதாகும்.

1930 ஆம் ஆண்டிற்கும் 1939 ஆம் ஆண்டிற்கும் இடைப்பட்ட காலத்தின் பெரிய பொருளாதார மந்தத்தின் செயல்விளைவு அதிகார மறு பகிர்வின்மீது உடனடியான, நீண்டகால வீச்சிலான விளைவுகளைக் கொண்டிருந்தது. பொருளாதார மந்தத்தின் உச்ச நிலையில் அரசுகள், தலங்கள் போன்றவைகளின் வளங்கள் துயருற்றிருந்த மக்களின் மிகக் குறைந்த அளவிலான தேவைகளை நிறைவேற்றப் போதாதனவாயின. கூட்டரசுக் கடனுதவியும் கூட்டரசு இடருதவியும் மக்களைக் காப்பாற்றின. முறைகள்பற்றிய கருத்து வேறுபாடுகளிருந்தாலும், இத்தகைய பேரிடரை இனி வராது தடுக்க அல்லது இதனுடைய விளைவுகளைச் சீர்ப்படுத்த அரசாங்க வளங்களைப் பயன்படுத்துவதற்கு இரண்டு அரசியல் கட்சிகளின் தலைவர்களும் இப்பொழுது ஒப்புக்கொண்டனர். இருப்பினும், தேசிய அரசாங்கம்தான் பயனுள்ள நடவடிக்கை மேற்கொள்ளக்கூடும் என்பது வெளிப்படை. இத்தகைய சிக்கலான, விரிவான, குறிக்கோள் பணித்திட்டத்தில் அரசுகளும் இளைய கூட்டாளிகளாகப் பெரும் பணியாற்றக்கூடும். செயற் பரப்பில் கடுமையான வரையறைக்குட்பட்டதாகவும் மிகக் குறைவாகவும் இருந்த அரசாங்க நடவடிக்கையைத் தேவையானதாக்கிய பிரச்சினைகளிலிருந்தும், பல நிலைகளில் அரசாங்கத் தலையீடுகள் தேவைப்படுகின்ற ஒன்றிற்கும் இடையருது விரிவடையும் செயலெல்லையோடும் அமெரிக்க வாழ்க்கைப் பாங்கு பல ஆண்டுகளில் மாற்றியமைக்கப்பட்டது. இப் புதிய தேவைகளுக்கு ஏற்பத் தவிர்க்கமுடியாதவாறு ஆட்சி அமைப்பு விரிவடைந்தது. இவைகளின் தேவையைப் பொறுத்தமட்டில், ஆட்சி அமைப்புச் செயல் பரப்பில் தேசிய அல்லது மண்டல அல்லது அரசு விரவியதாக மாவட்ட, நகராட்சியிலிருந்து விலகிச்செல்ல முற்பட்டது. அச்சுறுத்திய பன்னாட்டு நிலையால் 1945 ஆம் ஆண்டிற்குப்பின் வாஷிங்டனில் அதிகாரச் செறிவை நோக்கி உள்நாட்டுச் செயலாற்றலின் நெருக்கம் பெரு வலிமை பெற்றது. அணுக் குண்டுத் தாக்குதல் ஏற்படலாம் என்ற நிலையும் ‘சூழ்ச்சிப் போரி’ன் தொடர்ந்த நீடிப்பும் பாதுகாப்பிற்காகப் பெருமளவு தேசியச் செலவினங்களை வற்புறுத்தின; உள்நாட்டிலிருந்து வெளிநாட்டுத் தேவைகளுக்குக் கவனத்தைத் திசை மாற்றியது; மறைவாற்றலான பேரிடரை எதிர்த்துப் பாதுகாப்பதற்கான அடிப்படையை அளிக்கக்கூடியது தேசியத் தலைமையும் நடவடிக்கையும்தான் என்ற உண்மை வலியுறுத்தப்பட்டது. போருக்காகத் தன்னுடைய வளங்களையெல்லாம் திரட்டுவதைத் துரிதப்படுத்தும் நிலையில் எப்பொழுதும் இருக்கும் ஒரு நாடு தேசியத் தலைநகரில் அதிகாரத்தைக் குவிக்கக் கடமைப்பட்டிருக்கிறது.

2. அரசியலமைப்புக் கட்டுமானம்

பிரிட்டனைப்போல் எழுதப்பெருத அரசியலமைப்போடு எந்த உயர்தகு நிலையையும் பெற்றிராத அரசியலமைப்பு, மாறுகின்ற தேவைகளுக்கு ஆட்சிக் கட்டமைப்பைப் படிப்படியாக ஏற்றுக் கொள்ளத் தடை யெதுவுமில்லை. அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டில், கூட்டரசிற்கும் அரசுகளுக்கும் இடையிலான முறையாக எழுதப் பெற்ற அரசாங்க அதிகாரப் பகிர்வு தலைமை நீதி மன்றத்தால் செயற் படுத்தப்படுகிறது. சில சமயங்களில் மாறிக்கொண்டிருக்கும் தேவை களுக்குக் கொள்கையையும் ஆட்சியையும் தயாராக மாற்றியமைக்க இது வெல்ல முடியாத தடையாக இருக்கிறது. எவ்வாருயினும், நம் வரலாற்றின் பெரும் பகுதி, கூட்டரசு அதிகாரத்தையும் ஆட்சிச் செறிவையும் பெருமளவு ஆதரிக்கும் வகையில் அரசியலமைப்பு மாற்றியமைக்கப்பட்டது என்பதை எடுத்துக்காட்டுகிறது.

தேசிய ஆட்சியின் அரசியலமைப்புச் சார்ந்த அடிப்படை முறை யான திருத்தம் அல்லது நீதி மன்ற விளக்கத்தால் விரிவாக விளக்கப் படலாம். எடுத்துக்காட்டாக, போதையூட்டும் குடித்தேறலின் உற் பத்தி, ஏற்றியனுப்பல், விற்பனை போன்றவைகளோடு வணிகத் தொடர்பு கொள்ளும் நாட்டின் அதிகாரம் பதினெட்டாவது திருத்தத் தால் தாற்காலிகமாக நீட்டிக்கப்பட்டது. இருப்பினும், தேசிய அதி காரத்தின் விரிவாக்கம் முதன்மையாக நீதி மன்றப் பொருள் விளக் கத்தில் நிலைபெற்றது. ரெயில் பாதைகள், தந்தி, தொலைபேசி கம்பெனிகள், குழாய் வழிகள், சிப்பங்கட்டும் மனைகள், வான வழி வணிகம், ரேடியோ, தொலைக் காட்சி போன்றவைகளின் தேசியச் செயலாற்றல், கட்டுப்பாடு விரிவிற்கு வணிக விதிக்கூறு தலையாய கருவியாக இருந்திருக்கிறது. தேச நலனுக்காகச் செலவிடும் அதி காரம் இப்பொழுது தேசிய நடவடிக்கைக்கான மற்ருேர் அடிப்படை யாக இருக்கிறது.

முந்திய முடிவுகளின் கணிசமான வழியில், 'தேசிய அரசாங்கத் தின் திட்டமான நோக்கங்களுக்கும், அரசுகளுக்கும் இடையேயான வணிகத்தின் ஒரு கூறேடு உடனடியாகத் தொடர்பு கொள்ளும் நோக்கத்திற்காகவும்' வணிக அதிகாரத்தைத் தக்கபடி பயன்படுத் தலாமென்று தலைமை நீதி மன்றம் கருதுவதாகத் தோன்றியது. அரசு களுக்கிடையேயான வணிகப் போக்கில் 'தூய்மைக்கேட்டை'த் தடுக்கக் குலுக்குச் சீட்டுகளை ஏற்றியனுப்புவதைத் தடை செய்ய, மோசடியைத் தடுக்கச் செயற்கை வெண்ணெயின் கூருயுதவும் மாட் டிறைச்சியின் கொழுப்புச் சத்தைத் தர அடையாளமிட, பொதுச் சுகாதாரத்தைக் காக்க, அரசுகளுக்கு அனுப்பப்படவேண்டிய இறைச்சி, மருந்து போன்றவைகளைச் சோதனை செய்யச் சட்ட மியற்றுவதை நீதி மன்றம் ஏற்றது.

குழந்தை உழைப்புப் பண்டங்களை அரசுகளுக்கிடையே ஏற்றி யனுப்புவதைத் தடைசெய்ய இந்த வகையான வழக்குகளைக் காங்கிரசு நம்பியிருந்தது. ஆனால் இச் சட்டம் அரசுகளுக்கிடையேயான வணிக அதிகாரத்திற்கப்பாற்பட்டதெனத் தலைமை நீதி மன்றம் ஐவரில் நால்வர் தீர்ப்பால் அறிவித்தது.[1] பின்னர், பெய்லிக்கும் டிரெக்சல் தட்டுமுட்டுப் பொருள்களின் கம்பெனிக்கும் நடந்த வழக்கில் வரி விதிக்கும் அதிகாரத்தைக் கட்டுப்படுத்திய முடிவும் வணிகச் சட்டக் கூறின்கீழ்த் தேசிய விரிவாக்கத்தின் போக்கில் ஒரு தாற்காலிகப் பின்னடைவைக் குறிப்பிட்டது.[2]

1933-1934ஆம் ஆண்டின் மந்த நிலைச் சட்டத்தில் ஒரு முனைப் பான உருவில் இவ் வரசியலமைப்புச் சார்ந்த ஆய்வு விளைவு மறுபடி யும் கொண்டுவரப்பட்டது. அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகத்தில் ஈடுபட்டிருந்தவர்களுக்கான ஓய்வு ஊதியத் திட்டத்தை ஏற்படுத்து வதற்கு ரெயில் பாதை ஊழியர்களின் ஓய்வு ஊதியச் சட்டம் முயன் றது. அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகத்தோடு தொடர்புடைய சுரங்கத்தில் வேலை நிறுத்தம் செய்வோருக்கெதிரான ஆணைக்காகத் தலைமை நீதி மன்றம் அரசியலமைப்புச் சார்ந்த அதிகாரத்தைக் காண முடிந்ததென்றாலும், ஓய்வு ஊதியச் சட்டத்தை அரசுகளுக்கிடையே சரக்குகளை ஏற்றியனுப்புவோர்மீது திணிக்கும் அதிகாரத்தைக் காங் கிரசிற்களிக்க இது மறுத்தது.[3] பின்னர் காங்கிரசு இரண்டாவது ரெயில் பாதை ஓய்வு ஊதியச் சட்டத்தை நிறைவேற்றியது. இதைத் தலைமை நீதி மன்றம் ஏற்றுக்கொண்டது.

அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகத்தின் 'மறைமுகமான' இயல் புகள் மீது தேசியக் கட்டுப்பாட்டில் அமைந்த நடவடிக்கை வழியாகப் பொருளாதார மீட்பை ஆதரிப்பதற்குத் தேசியத் தொழில் மீட்புச் சட்டம் முற்பட்டது. அரசுகளுக்கிடையே வணிகம் தாராளமாக நடைபெறுவதையும் இத் தடைகளை அகற்ற எத்தகைய தேசிய நட வடிக்கை தேவைப்பட்டாலும் இது அரசியலமைப்புப்படி அனுமதிக்கக் கூடியதாக இருந்ததைப் பொருளாதார மந்தம் தடை செய்தது என்பது இதனுள் காணும் கோட்பாடாகும். இந்த அளவு விரிவாகக் காங்கிரசு சட்டமியற்றக் கூடுமென்பதைச் சீக்டர் (Schechter) வழக்கில் தலைமை நீதி மன்றம் மறுத்தது.[4] பயிர் குறைப்புச் செயல் திட்டத் தில் ஒத்துழைத்த பண்ணையாட்களுக்குப் பண உதவியளிக்க 1933 ஆம் ஆண்டின் விவசாயப் பொருத்தப்பாட்டுச் சட்டம் வகை செய்தது. இதற்கான நிதி ஒரு பதனம் செய்பவரிலிருந்து பெறப்படு

[1] Hammer v. Dagenhart, 247 U. S. 251 (1918).

[2] 259 U. S. 20 (1922).

[3] Railroad Retirement Board v. Alton R. Co., 295 U. S. 330 (1935).

[4] Schechter Poultry Corp. v. U. S. 295 U. S. 495 (1935).

கிறது. மறுபடியும் தலைமை நீதிமன்றம் ஹூசாக்மில் (Hoosac Mill) வழக்கில் காங்கிரசு அதிகாரத்தை எல்லைக்குட்படுத்துகின்ற கருத்தை வெளியிட்டது.[5]

இவ் வழக்குகள் ஒவ்வொன்றும் விரிவான ஆட்சிக் கட்டமைப்புக் களைத் தகர்த்தெரிந்தது. நேர்முகக் கூட்டரசு ஆட்சியின் பரப் பெல்லை கட்டுப்பட்டதாகவும் வரையறைக்குட்பட்டதாகவும் இருந்தது. ஆனால் தேசியத் தொழிலாளர் உறவுகள் சட்டத்தை ஆதரிக்கையில் அரசுகளுக் கிடையேயான வணிகச் சட்டக் கூற்றின்கீழ் அனுமதிக் கக்கூடிய கட்டுப்பாடுபற்றிய இதன் கருத்தைத் தலைமை நீதி மன்றம் மாற்றியமைத்துக்கொண்டது.[6] நீதி மன்றத்தின் இந்த முடிவும் பின்னர்ச் செய்த முடிவுகளும் வணிக அதிகாரத்தின்கீழ்ப் பரவலான கூட்டரசு ஆட்சிக்கான சாத்தியக் கூறுகளை அதிகரித்தன.

இதே சமயத்தில் அரசியலமைப்பில் குறிப்பிட்டுக் கூறப்பட் டுள்ள அதிகாரங்களிலிருந்து பிரித்து, பொதுநலத்திற்கெனச் செல விடும் அதிகாரத்தை மறு வரையறை செய்தது. சமூக இடர்காப்புறு திச் சட்டத்திற்கு நீதி மன்றம் ஒப்புதல் அளித்தது இச் சட்டப் பிரிவைப் பொறுத்திருந்தது. 1945 ஆம் ஆண்டில் வீட்டு வசதிச் சட்டத்தைத் (Housing Act) தலைமை நீதி மன்றம் ஒருமனதாக நிலை நாட்டிற்று.[7] வீட்டு வசதியை மேம்படுத்த அரசுகளுக்கும் இவை களின் உட்பிரிவுகளுக்கும் இதனுடைய நிதியைப் பயன்படுத்தி, நாட்டின் பொது நலனை வளர்க்கும் கொள்கையை இது கொண் டிருந்தது.[8]

அரசியலமைப்புக் கட்டுமானம் இவ்வாறு மாற்றியமைக்கப்பட் டிருக்கையில், அரசுகளுக்கும் இவைகளின் உட்பிரிவுகளுக்கும் காங்கிரசு நிபந்தனையோடு அளித்த நிதி உதவியைப் பரவலாகப் பயன்படுத்தியது. தேசிய அதிகாரத்தையும் செயலாற்றலையும் ஆழமாகப் பாதித்தது. பின்னர் ஒரு நிலையில் இப் பொருள்பற்றி விரிவாக ஆராயலாம். மசர்சுசெட்சுக்கும் மெல்லோனுக்கும் நடந்த வழக்கில் தலைமை நீதிமன்ற முடிவின்கீழ் அரசுகள் கூட்டரசு உத விப் பணங்களை நடுநிலை யுணர்வுடன் ஏற்றுக்கொண்டன.[9] இவை களின் அளவு, ஆட்சி வசதி, நன்மை போன்றவைகளின் ஆய்வு

[5] U. S. v. Butler, 297 U. S. 1 (1936)

[6] National Labour Relations Board v. Jones and Laughlin, 301 U. S. 1 (1937), and Associated Cases.

[7] Steward Machine Co. v. Davis, 301 U. S. 548 (1937); Helvering v. Davis, 301 U. S. 619 (1937). Cf. an earlier case, Frothingham v. Mellon, 262 U. S. 447 (1923), pointing in the same direction.

[8] City of Cleveland v. U. S., 323 U. S. 329 (1945).

[9] 262 U. S. 447 (1923).

விளைவாக இருக்கிறது. தக்க கொடைகளை வழங்கி, காங்கிரசு அரசுகளுக்குள் ஆட்சி இணைப்பைப் பெற்றது. இவற்றை அரசியலமைப்புத் திருத்தத்தால் அல்லது சட்ட நிறைவேற்றத்தால் பெறல் செயல்முறைக் கொவ்வாததாக இருக்கவேண்டும்.

இதனுடைய கொடுக்கப்பெற்ற அதிகாரங்களில் இயற்றமுடியாயாததை உடன்படிக்கை அதிகாரத்தின்கீழ் உதவும் சட்டமாக இயற்றும் அதிகாரத்தைக் காங்கிரசிற்களித்த மிசௌரிக்கும் ஹாலண்டுக்கும் (Missouri v Holland) இடையேயான வழக்குக் கோட்பாட்டால் அரசியலமைப்புத் தடைகள் வலிமையற்றுப் போயின.[10] ஆகையால், இருபதாம் நூற்றூண்டின் மத்தியில், அரசியலமைப்புப் பிரச்சினை அரசுகளுக் கெதிராகத் தீர்க்கப்பட்டது. மையத்திற்கும் மாநிலங்களுக்குமிடையேயான அதிகாரப் போக்கு வருங் காலத்தில் அரசியலமைப்புத் தடைகளைச் சார்ந்திராமல் அரசியல், ஆட்சி இயல் கருத்தாய்வுகளைச் சார்ந்திருக்கும் என்று தோன்றியது.

ஆட்சி இயல் அதிகாரச் செறிவை நோக்கிய பொதுவான போக்குகளையொட்டிய சில குறைபாடுகளையும், அரசியலமைப்புச் சார்ந்த தடைகளைக் கடத்தற்குரிய வழிகளையும் ஆட்சி இயலின் மாறிக் கொண்டிருக்கும் அரசியலமைப்புக் கட்டுமானம்பற்றிய இச் சுருக்கம் சுட்டிக் காட்டுகிறது. எனினும், ஆட்சியை ஒருமுகப் படுத்தும் நடைமுறையான அரசியலமைப்புச் சார்ந்த கட்டுமானங்கள்மீதும், சுற்றியும் செல்கிறது. நிகழ்ச்சிகளின் நெருக்கம் ஓராயிர நிலைகளில் அரசுகளையும் தேசிய அரசாங்கத்தையும் ஒன்று சேர்க்கக் கட்டாயப்படுத்துகிறது. இத்தகைய தொடர்புகளிலிருந்து கூட்டுறவு ஏற்பாடுகள், ஒப்பந்தம் சார்ந்த உடன்பாடுகள், பணியாட்களின் பரிமாற்றம், வாய்ப்பு நலன்களை அளித்தல், செய்திக் குறிப்புகள் பரிமாற்றம், கூட்டுப் பதவிகள், இன்னும் மற்ற செயற்பாட்டுக் கருவிகளும் முதிர்ச்சியுறுகின்றன. இவைகளில் பல தேசிய அரசாங்கத்தின் உயர்தரமான ஆட்சி வளங்கள் தேசியத் தலைமையைத் தூண்டுகின்றன.

3. மூன்று நிகழ்வு ஆய்வுகள்

கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களுக்கு வெளியே தேசிய அரசாங்கங்களுக்கும் அரசிற்கும் பொதுவான பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் மூன்று துறைகள் வாஷிங்டனின் அதிகாரப் போக்கின் மாறுகின்ற அளவுகளை வெளியிடுகின்றன. நெடுஞ்சாலைகள், கல்வி, சமூக இடர் காப்பு, நிதி, குற்றக் கட்டுப்பாடு, வனப் பேணுகை, திட்டமிடல், விமானத்தள மேம்பாடு போன்ற மற்றத் துறைகளில்

[10] 252 U. S. 416 (1920).

கூட்டரசு, அரசு உறவு முறைகளின் சிறப்பான கூறுகளை வேறு இடத்தில் ஆராயலாம்.[11]

(1) நெடுஞ்சாலை அமைப்பு : நெடுஞ்சாலை அமைப்பதற்கும் தேசிய அரசாங்கத்திற்குமான உறவு ஒரு முழுச் சுழற்சி வழியாகச் சென்றிருக்கிறது. உள்நாட்டு முன்னேற்றத்தின் முந்திய காலத்தின்போது, கம்பர்லண்டு பாதையைக் கூட்டரசாங்கம் அமைப்பதில் நேர்முகமாகப் பங்கு பெற்றது. பின்னர் அரசுகளின் சார்பில் இது விலகிக்கொண்டது. அரசுகள் இப் பணியை மாவட்டங்களுக்கு அல்லது இவைகளின் உட்பிரிவுகளுக்கு விட்டன. மாவட்ட நெடுஞ்சாலைகளுக்கு நியூ ஜெர்சி அரசு நிதி உதவி அளித்தபோது 1891ஆம் ஆண்டில் இந் நீண்ட காலப் போக்கின் மாற்றம் கண்டது குறிப்பிடத்தக்கதாகும். பெரும்பாலும் இப் புதிய மனப்பான்மை உந்து வண்டிகளின் தோற்றத்தால் தூண்டப்பட்டது. முதல் தேசிய நெடுஞ்சாலைகளின் மானியங்களால் நன்கமைந்த பாதைகளுக்கான வேண்டுகோள்கள் துரிதமாக்கப்பட்டன.

1893 ஆம் ஆண்டில் சாலை விசாரணை அலுவலகம் அமைப்பதற்கான நிதி ஒதுக்கலோடும், பொதுச்சாலைகள் அலுவலகத்தோடும், இப்பொழுது (1954) பொதுச் சாலைகளின் செயலகங்களோடும் நெடுஞ்சாலைகளில் தேசிய அரசாங்கத்தின் அக்கறை தொடங்கியது. ஒரு செயலிக்கு அனுப்பப்பட்ட முறையான கடிதத்திலிருந்து எடுத்த ஒரு பகுதி, அச் சமயத்தில் இருந்த தேசியப் பணிகளின் குறுகிய பரப்பெல்லையைக் குறிப்பிடுகிறது.

நெடுஞ்சாலைகளமைத்தல்பற்றிய நல்ல குறிப்புகளையும் அறிவுரைகளையும் தவிர, இதில் செல்வாக்கை அல்லது கட்டுப்பாட்டை நாடுவதற்கு இந்தத் துறைக்கு அதிகாரமில்லை......எவ்வளவு திறமையாக அல்லது விரும்பத்தக்கதாக இது இருந்தாலும், எந்த அமைப்பு முறையையும் இயக்க அல்லது உருவாக்கத் துறைத் தகவலை அளிக்கவேண்டும். இதைப் பொறுத்த மட்டில் இத்தகைய எந்த முயற்சியும் இதைக் கண்டனத்திற்குள்ளாக்கும்.

பொதுச் சாலை அலுவலகம் 1893-ல் இருந்து 1912 ஆம் ஆண்டு வரை செய்முறை, அரசு, மாவட்ட நெடுஞ்சாலை செயலிகளுக்கு அறிவுரை, சான்று விளக்கச் சாலைகள் அமைத்தல், தகவல் பரப்புதல் போன்றவைகளில் ஈடுபாடு கொண்டிருந்தது. 1912ஆம்

[11] கூட்டரசு, அரசு உறவு முறைகள்பற்றிய ஆட்சி இயல்கூறுகள்பற்றிய ஒரே பொருள்பற்றிய தனி நூல்கள் : V. O. Key, Jr. 'The Administration of Federal Grants-in-aid to States' (Chicago : Public Administration Service 1937); Henry J. Bittermann, ' 'State and Federal Grants in Aid' (New York : Mentzer Bush, 1938); Jane Perry Clark, 'The Rice of a New Federalism' (New York): Columbia University Press, 1938); Council of State Govts, ' Federal Grants-in-Aid,' (Chicago, 1949).

ஆண்டில் சாலைகள் அமைக்க இதற்கு அதிகாரமளிக்கப்பட்டது. 1916ஆம் ஆண்டில் முதல் பெரிய நெடுஞ்சாலைச் சட்டம் நிறைவேறியது. நெடுஞ்சாலை அமைக்க ஒரு மானிய முறையை இது ஏற்படுத்தியது. தேசியப் பெருவழிகள், நேர் வழிகளைப் பொறுத்த வரையில் கூட்டரசாங்கம் விரைவில் இத் துறையில் தலைமை நிலையைப் பெற்றது.

நெடுஞ்சாலை அமைப்பதற்கான கூட்டுச் செயல் திட்டத்தைத் தொடங்கியபொழுது பொறுப்பில் இடமாற்றம் ஏற்பட்டது. நெடுஞ்சாலைச் சட்டங்களாகிய 1916ஆம் ஆண்டுச் சட்டத்திலிருந்தும் 1921ஆம் ஆண்டுச் சட்டத்திலிருந்தும் எடுக்கப்பட்ட இரண்டு பகுதிகளை 1893ஆம் ஆண்டின் அறிவுரைக் கடிதத்திலிருந்து எடுக்கப்பட்ட பகுதியோடு ஒப்பிடவேண்டும். 1916ஆம் ஆண்டில் தேசிய நெடுஞ்சாலைச் சட்டம், ஒத்துழைக்கும் அரசு ஒவ்வொன்றும் 'மாநில (அரசு) நெடுஞ்சாலை முறையைப்' பெற்றிருக்க வேண்டுமென்று குறிப்பிட்டது. 'மற்றொரு பெயரோடு ஒரு துறையாக அல்லது கமிஷனாக அல்லது அலுவலராக அல்லது அலுவலர்களாக அரசின் அதிகாரம் பெற்று, இதனுடைய சட்டங்களின்கீழ் இயல்பாக ஓர் அரசின் நெடுஞ்சாலைத் துறை செயற்படுத்தும் பணிகளை இதுவும் செயற்படுத்த வேண்டும்.[12]

ஐந்தாண்டிற்குப் பின் 1921ஆம் ஆண்டின் நெடுஞ்சாலைச் சட்டத்தில், இதற்குத் தேவையான கடமைகளை வேளாண்மைச் செயலாளரின் மன நிறைவிற்கேற்ப நிறைவேற்றுவதற்கு உரிய அமைப்பையும், போதிய தக்க அதிகாரங்களையும் பெற்றிருக்கும் அலுவலர், அல்லது கழகம், கமிஷன், அரசுத் துறை போன்றவைகளையும் உள்ளடக்கும் முறையில் இதே சொல்லிற்கு விளக்கம் அளிக்கப்பட்டது.[13] 1893-ல் இருந்து மைய ஈர்ப்பு வாஷிங்டனை நோக்கிச் சென்றது தெரிந்தது.

பொருளாதார மந்தத்தின்போதும் இரண்டாவது உலகப் போருக்குப் பின்னும் பாலங்களுக்கும் சாலைகளுக்குமான பெருமளவு நெருக்கடி நிலைச் செலவினங்கள் மறுபடியும் தேசிய முதன்மையை வலியுறுத்தியது. உண்மையில், பொதுச் சாலைச் செயலகத்தின் தலைமையில் தேசிய நெடுஞ்சாலை முறை திட்டமிடப்பட்டுச் செயற்படுத்தப்பட்டது. செயலகத்தின் தொழில் நுட்ப அறிவுரையாலும் கூட்டு அமைப்பிற்கான தரங்களின் வரையறையாலும் அரசின் நெடுஞ்சாலைத் துறையின் ஆட்சித் தரமும் பொறியியல் தரமும் மேம்பாடடைந்தன.

[12] 39 Stat. 355 (1916).

[13] 42 Stat. 212 (1921).

மறுபுறம், தேசிய நெடுஞ்சாலைகளைத் தவிர, அரசுகளும் இவைகளின் உட் பிரிவுகளும் சாலைகளை அமைப்பதற்கும் பேணுவதற்குமான முழுப் பொறுப்பை வைத்துக்கொண்டன. கூட்டு நிதி அடிப்படையில் அரசுகளின் நெடுஞ்சாலைத் துறைகள் உண்மையாகவே இச் சாலைகளை அமைத்திருக்கின்றன. 1950 க்கும் 1959 க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில், நெடுஞ்சாலை அமைப்பிற்கும் பேணுகைக்கும் பயன்படுத்தப்பெற்ற பணத்தில் மூன்றில் இரு பங்கை அரசுகளே பெற்றுச் செலவிட்டன. மேலும், இந்தத் துறையில் புதிய வளர்ச்சியாகிய சுங்கச்சாலைகள் அல்லது சுங்கமில்லாத சாலைகள் முழுதும் அரசிற்குரிய தொழிலாயின. நெடுஞ்சாலைகள் கணிசமான அளவு முற்றுப் பெற்றதைச் சேர்த்து இந்த உண்மைகள், இந்தக் கூட்டுச் செயற்பாட்டிலிருந்து கூட்டரசாங்கம் முற்றிலும் அல்லது ஓர் அளவு ஓய்வு பெறலாமா என்ற வினவை எழுப்புகின்றன. உடனடியாக வருங்காலத்தில் இந்த மாற்றத்தைச் சிறந்த கருத்துகள் செய்யும் என்று தோன்றவில்லை.

(2) **கல்வி:** பொதுக் கல்வியின் பொறுப்பு முழுவதும் அரசிற்கு ஒதுக்கப்பட்டிருந்தது. ஒருங்கமைந்த பள்ளித் தொகுதிகள் எந்த வகையான கூட்டரசுச் செயலாற்றலையும் விரும்பவில்லை. முதல் மோரில் (Morrill) சட்டம் அரசின் வேளாண்மைக் கல்லூரிக்குக் கூட்டரசு நிதி உதவி வழங்கியதிலிருந்து, கல்விக்கான கூட்டரசு நிதிஉதவி சிறிது சிறிதாக வளர்ந்தது. மனையியல் பொருளாதாரத்திலும் வேளாண்மையிலும் மாவட்ட நிறுவன வழியாக நேர்முகப் பயிற்சி யளிப்பதற்கு உதவ 1914ஆம் ஆண்டில் தேசிய அரசாங்கம் நிதியை ஒதுக்கியது. மனையியல் பொருளாதாரம், வேளாண்மைப் பயிற்சி உட்படப் பிழைப்பிற்கான கல்விக்கும் 1917ஆம் ஆண்டில் மேலும் உதவி கிடைத்தது ; 1920ஆம் ஆண்டில் வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த மறு சீரமைப்பிற்கு உதவி கிடைத்தது. குறிப்பிட்ட உரிமை குறைந்தவர்களுக்கும் வாய்ப்பற்றவர்களுக்கும் கல்வி உதவி யளிக்கக் கூட்டரசு நிதி வழங்குவதை 1935ஆம் ஆண்டில் சமூக இடர்க்காப்புறுதிச் சட்டம் நிரந்தர அடிப்படையாக்கியது. கல்விக்கான மற்றக் கூட்டரசு உதவி, பணிகள் முன்னேற்ற ஆட்சி நிலையத்திலிருந்தும் இளைஞர் ஆட்சி நிலையத்திலிருந்தும் தாற்காலிகமாகப் பெறப்பட்டது.

இதற்கிடையில், பொதுக் கல்வி நோக்கங்களுக்கான பெருமளவு மானியங்கள், வாஷிங்டனிலிருந்து கல்வி ஒரு திறமாக்கப்படும் அச்சத்தால் தடுத்து நிறுத்தப்பட்டன. பல ஆண்டுகளுக்குத் தொடக்கக் கல்விக்கும் பொதுவாகக் கட்டுப்பாடின்றி 40-லிருந்து 140 மிலியன் டாலர்களாகக் கூட்டரசு மானியங்களை உயர்த்த 1938ஆம் ஆண்டு அதிபரின் கல்விபற்றிய ஆலோசனைக் கமிட்டி

சிபாரிசு செய்தது. மேலும், ஆசிரியர் பயிற்சி, பள்ளிக் கட்டடங்கள், அரசின் கல்வித் துறைகள், முதியோர் கல்வி, நூலகப் பணி போன்றவைகளுக்கும் மானிய மளிக்க வேண்டு மெனக் கமிட்டி சிபாரிசு செய்தது. இந்தத் திட்டங்கள் தோல்வி யடைந்தன. அரசின் கல்விக் கொள்கையைத் தேசியத் தூண்டுதலின்றி (இதன் மீது செல்வாக்கில்லாமல் இல்லை) உருவாகக் கூட்டரசின் உதவியை நீட்டிக்கும் முயற்சியை இவைகள் எடுத்துக் காட்டின. பின்னர் 1949-51-ல் கல்விக்கான மானியங்களைப் பெறுவதற்கான முயற்சிகள் நல்ல பலனளித்தன. ஆனால் சமயக் கிளையினைத் தழுவிய பள்ளிகளுக்கான மானியம் வழங்கும் திட்டத்தில் உடன்பாடு ஏற்பட இயலாமையால் இம் முயற்சிகள் தடைபட்டன.

இரண்டாவது உலகப் போரின்போது போர்ப் பணிக்காக, தேசிய அரசாங்கம், நேர்முகமாகவும் தொழில் சார்ந்த கல்விக்கான அரசின் பள்ளிமுறை வழியாகவும் பெரும் தொகையைச் செல விட்டது. மேலும், தனி அல்லது பொது உயர் கல்வி நிறுவனம் ஒவ்வொன்றும் ஆராய்ச்சியைத் தொடர்ந்து நடத்தவும், கடலோடிகளையும் வீரர்களையும்பற்றி விளக்கவும் அரசாங்கத்தின் செயலியாயிற்று. போர், நாவாய் போன்ற மற்றத் துறைகளின் ஆதரவைப் பெற்ற பெரு ஆராய்ச்சித் திட்டங்களோடும், படைத் துறையிலிருந்து ஓய்வு பெற்றுத் திரும்பும் வீரர்களுக்கான தேசியக் கல்வித் திட்டங்களோடும் போருக்குப் பின்னும் இந் நிலை தொடர்ந்தது. கல்வியில் தேசிய அரசாங்கத்தின் செயற்பாடு இதன் விளைவாக 1940ஆம் ஆண்டிலிருந்து பெருமளவு அதிகரித்திருக்கிறது. ஆனால் அரசுகளுக்குப் பொது மானியம் வழங்குவதில் காங்கிரசின் ஒப்புதலைப் பெறவில்லை (1954). கல்வித் துறையில் அரசுகளும் மாநகர்களும் இன்னமும் ஈர்ப்பு மையமாகவே விளங்குகின்றன.

(3) **சமூக இடர்க்காப்பு:** ஆதரவை எதிர்பார்த்து வாழ்கிறவர்களுக்கு இடர் உதவி யளிப்பதில் தேசிய, மாநில, தல அரசாங்கங்களுக்கிடையே ஏற்பட்டுள்ள பொறுப்புப் பொருத்தப்பாடுகள் வேறெந்தத் துறையிலும் இவ்வளவு விரைவாக ஏற்படவில்லை. நம் வரலாற்றில் 1932ஆம் ஆண்டுவரை ஆதரவற்றவர்களின் காப்புத் தல சமூகத்தின் முதன்மையான பொறுப்பாக இருந்துவந்துள்ளது. சில குறிப்பிட்ட சிறப்பு வகையான நிகழ்வுகளில் அரசின் உதவியைத் துணையாகப் பெற்றது அல்லது அரசின் நிறுவனங்களில் பராமரிப்புப் பெற்றது. வழக்கமாக ஆதரவற்றவர்களைப் பேணல் ஒரு பொதுத் துறை முயற்சியாக இல்லாமல் பெரும்பாலும் தனியார் முயற்சியாகவே இருந்து வந்திருக்கிறது. 1932-ல் இருந்து 1935-க்குள் இப் பழமையான அமைப்புத் தலைகீழாக மாறிற்று. தனியார் அறக் கொடைகளைப்போல் தலப் பொது வளங்களும், அரசின் உதவிகளும் முறையே வீழ்ச்சியுற்றன. தேசிய அரசாங்கம் தலையிடவேண்டிய

கட்டாயம் ஏற்பட்டது. நெருக்கடி நிலை இடர் உதவியை எடுத்துக் கொண்டதோடில்லாமல் சமூக இடர்க்காப்பின் தேசிய முறை யொன்றை இது அமைத்தது. இந்தத் துறையில் பொதுச் செயலின் எல்லா வகைகளிலும் ஒரு மாற்றத்தை இது குறிப் பிட்டது.

அரசுகளுக்குக் கடல் கொடுப்பதற்கென ஒதுக்கப்பட்ட $300,000,000 கேளாடு 1932 ஆம் ஆண்டில் தொடங்கிய நெருக்கடி நிலை செயல் திட்டங்களைப் பட்டியல்படுத்திக் கூறத் தேவையில்லை. இறுதியாக இது நேர்முக இடர் உதவி செய்வதிலும், பொதுப் பணிச் செயல் திட்டங்களிலும், பொதுமக்கள் பேணல் அணிகளா கவும் உருவம் பெற்றது. 1935-ல் வேலை ஏற்க இயலாதவர்களின் இடர் உதவியையும் பராமரிப்பையும் தேசிய அரசாங்கம் அரசுகளின் முழுப் பொறுப்பாக்கிற்று. ஆனால் வேலையில் ஈடுபடுத்தத் தக்கவர் களுக்கு வேலை தேடித்தரும் பொறுப்பைத் தேசிய அரசாங்கம் தன்னிடம் வைத்துக்கொண்டது.

இடர் உதவிக்கான பொறுப்புப் பாங்கில் 1935ஆம் ஆண்டின் சமூக இடர்க்காப்புறுதிச் சட்டம் ஒரு பெரு மாற்றத்தை உட்படுத் தியது. இச் சட்டத்தால் ஆதரவற்ற முதியோருக்கும், வேலை யில்லாதவர்களுக்கும், ஆதரவற்ற குழந்தைகளுக்கும், ஊன முற்றோருக்கும் உதவும் வகையில் நாடு முழுவதற்குமான செயல் திட்டம் ஏற்படுத்தப்பெற்றது ; தேசிய முதியோர் காப்புறுதிச் செயற் திட்டமும் தொடங்கப்பெற்றது. பல நிகழ்வுகளில் ஆட்சி இரு பிரிவுகளாக, மத்திய, மாநில அரசாங்கங்களாகப் பிரிக்கப் பட்டது. முன்னது நிதியின் ஒரு பங்கை அளித்தது; பின்னது தேவையான பணிகளை அமைத்துப் பேணியது. கட்டுப்பாட்டைச் சார்ந்த உதவிக் கொடைகள் வழியாகத் தேசிய அரசாங்கத்தின் அதிகாரம் செயற்படுத்தப்பட்டது.

முதியோர் உதவிக்கான ஏற்பாட்டில் ஆட்சியின் பொதுக் கட்டமைப்பு தெரிவிக்கப்பட்டிருக்கிறது. 'திட்டத்தைத் திறமை யாகச் செயற்படுத்துவதற்குத் தேவையானவை என்று கழகம் கருதுகின்ற (தெரிவு, பதவிக் காலம், பணியாட்களுக்கு இழப்பீடு போன்றவை தவிர) ஆட்சி முறைகளை' அளிக்கவேண்டுமென்ற தேவை உட்பட அரசின் திட்டத்தின் இன்றியமையாப் பண்புகளை இச் சட்டம் குறிப்பிட்டது. வேண்டப்படும் இப் பொருள்களுக்குப் பொருத்தமான, எந்த அரசின் திட்டத்தையும் ஏற்பது சமூக இடர்க்காப்பு ஆட்சி நிறுவனத்தின் (முன்னாள் கழகம்) கடமை யாகும். இணங்கத் தவறுகிற நிகழ்வுகளில் ஆட்சி நிறுவனம் பணம் கொடுக்க மறுக்கவும் அதிகாரம் பெற்றிருக்கிறது. எனவே, மத்திய அரசாங்கம் கணிசமாகச் செல்வாக்கைப் பயன்படுத்தலாம்.

சமூக இடர்க்காப்பு ஆட்சி நிறுவனத்தின் ஒப்புதலைப் பெறத் திட்டங்களைக் கொடுக்கும்பொழுது இச் செல்வாக்கு ஓர் அளவு பயனுடையதாக இருக்கிறது. இருப்பினும், ஆலோசனை தருகிற, மேற்பார்வை செய்யும் தகுதியில் ஒத்துழைக்கும் அரசுகளோடு ஆட்சி நெருங்கிய தொடர்புகளைப் பேணுகிறது. அரசின் ஆட்சியிலும் அரசின் செயல் திட்ட மேம்பாட்டிலும் இடையருத செல்வாக்கை இது முயற்சியில் ஈடுபடுத்தியது. இருப்பினும், இக் கழகத்தின் மூன்றுண்டு வாழ்க்கையில் மூன்று நிகழ்வுகளில், நிதி உதவியை நிறுத்திக்கொண்டு, சட்டத்திற்கு இணங்கக் கடுமையான நடவடிக்கை எடுத்துச் செயற்படுத்தும் திறமையை இது வெளியிட்டது.

1937ஆம் ஆண்டு ஜூலை 30ஆம் தேதி இலினுய்ஸ்க்குக் கொடுத்து வந்த முதியோருக்கான உதவியை சமூக இடர்க்காப்புக் கழகம் நீக்கியது. தகுதிப் பொருத்தம்பற்றி உடனடியாக நேர்மையான முடிவு செய்ய, ஏற்கப்பெருத விண்ணப்பதாரர்களின் கருத்துகளைக் கேட்க, மாவட்ட அலுவலர்களுக்குப் போதுமான கட்டளைகள் இடப் போதிய கணக்கு வைப்புப் பதிவுகளை ஏற்படுத்த இந்த அரசு தவறிவிட்டது. தேவையைக் கருதாமல் தம் சுற்றத்தார்களைப் பாதுகாத்த சில அலுவலர்களின் 'செதுக்கலு'மிருந்த தென்பதற்குச் சான்றிருந்தது. இவைகளை எல்லாம் அரசுகளின் கவனத்திற்குக் கொண்டுவந்தனர். ஆனுல் எவ்வித முன்னேற்றமும் காணவில்லை; நிதிகளை நீக்கியதை இலினுய்ஸ் கவர்னர் வல்லாட்சி என்று வழங்கினுர்; இருப்பினும் இவரது அரசு இன்னும் ஓர் இறைமையுடைய அரசு என்று நினைவு படுத்தினுர். துணிவான இம் மொழியை நினைவுபடுத்தியும் முதியோர் உதவிக்கான அரசின் இயக்குநர் பதவியிலிருந்து நீக்கப்பட்டார்; மற்ற மாற்றங்களும் செய்யப்பட்டன; இறுதியாகப் பணம் கொடுக்கப்பட்டது.

குருடர்களுக்கும் ஆதரவற்ற குழந்தைகளுக்கும், முதியோருக்கும் உதவி போன்றவைகளில் முறையற்ற ஆட்சியை உட்படுத்திக் கொண்டுள்ள ஒக்லஹாமா நிகழ்வு இன்னும் படுமோசமானதாக இருந்தது. இம் மன நிறைவில்லா நிலையின் காரணங்கள் அரசுக் கமிஷனின் கவனத்திற்கு அடிக்கடி கொண்டுவரப்பட்டன; ஆனுல் பயன் ஒன்றும் ஏற்படவில்லை. 1938ஆம் ஆண்டு மார்ச் 2-ல் மானியங்கள் நிறுத்திவைக்கப்பட்டன. பல காலமாக இறந்தவர்களுக்கும் சட்டம் விதித்த அறுபத்தைந்து வயதிற்குக் குறைந்தவர்களுக்கும், தேவைப்படும் நிலையில் இல்லாதவர்களுக்கும் பணம் கொடுக்கப்பட்டிருந்ததை அரசின் பதிவுகள் காட்டின. முறைகேடான பணக் கொடுப்புகள் பல மிலியன்களாயின. இங்கும் அரசு படிப்படியாக முடிவிற்கு வந்தது.

1938ஆம் ஆண்டு செப்டம்பர் 30ஆம் தேதியில் ஒகியோவிற்குப் பணங் கொடுத்தலை நிறுத்திவைப்பதற்கான உண்மைகள் குழப்புவதாக இருக்கின்றன. நிறுவனத்தில் பயனில்லா இயக்கமும் கட்டுப்பாடும், ஒழுங்கான நடைமுறைகளில் ஆளுநரின் தலையீடு, நிருவாகப் பொறுப்புச் சிதறல்......ஒகியோ சிவில் செர்விசு விதிகளையும் சட்டங்களையும் முழுதாக மீறல்......கடுமையான, வரம்பு மீறிய கால தாமதங்கள்......முறையீடுகளை ஆராய்வதில் ஓரங் காட்டுதல் போன்ற மற்ற ஆட்சித் தோல்விகளையும் கூட்டரசுத் தணிக்கையாளருக்குக் கூற வேண்டிய $1,900,000 பற்றிய பணங் கொடுத்தலையும் வெளியிட்டதை சமூக இடர்க்காப்புக் கழகம் கண்டது. ஒகியோவின் ஆளுநர் 1938ஆம் ஆண்டு நவம்பரில் தோல்வியடைந்ததால் வசுதி பெற்ற சீர்திருத்தங்கள் வரும்வரை கழகம் பணங்கொடுத்தலை நிறுத்திவைத்தது.

இதற்கிடையில் கூட்டரசு உதவி கிடைக்காததால் ஏற்பட்ட இழப்பை அரசுச் சட்டசபை நிதி ஒதுக்கலால் சரிப்படுத்தியதோடு பிரதிநிதிகள் சபையில் உள்ள ஒகியோக் குழுவினர் காங்கிரசில் ஒரு சட்டத்தைக் கொண்டுவந்து அரசிற்குப் பணங்கொடுக்கும்படி செய்தது. இத் துணிவான நடவடிக்கை வெற்றி பெற்றிருந்தால், நிதி உதவித் திட்டங்களில் மிகக் குறைவான கூட்டரசுத் தரங்களைப் பேணும் எல்லா ஒழுங்குணர்வு அதிகாரத்தையும் அழித்திருக்கும். அதிபர் ரூஸ்வெல்ட் இம் மசோதாவை ஏற்க மறுத்தார். இவரது நடவடிக்கையும் தொடர்ந்து நிலைநாட்டப்பட்டது கூட்டரசு, அரசு உறவுகளையும் ஆட்சி இயல் தரங்களையும் பொறுத்தவரையில் இந் நிகழ்ச்சி, சட்ட சபை, நிருவாகத் துறைகளின் மனப்பான்மைமீது அறிவொளி படரச் செய்திருக்கிறது.

சமூக இடர்க்காப்புச் சட்டத்தின்கீழ் உதவி பெறுபவர்களின் பெயர்களை அரசு வெளியிடும் உரிமைபற்றிய சொற்பூசலையொட்டி 1951ஆம் ஆண்டில் கருத்தளவில் ஒரு கடுமையான மோதல் தோன்றியது. வெளியிட்லுக்கு எதிராகக் கூட்டரசு விதியை ஏற்கும்படி கட்டாயப்படுத்த 1951ஆம் ஆண்டு ஜூலை மாதம் 31ஆம் தேதி இந்தியாவினுல் கூட்டரசு நிதி நிறுத்திவைக்கப்பட்டது. கூட்டரசு மாவட்ட நீதி மன்றம் சமூக இடர்க்காப்பு ஆட்சியாளரை ஏற்றுக் கொண்டது; ஆனல் இவ் வழக்கு மேலே செல்லுமுன் அரசுகளுக்கு இந்த அதிகாரமளிக்கக் காங்கிரசு வருவாய்ச் சட்டத்தைத் திருத்தியது.

வாஷிங்டனுக்கும் அரசு நிறுவனங்களுக்குமிடையேயான பல கருத்து வேறுபாடுகள் செயற்பாட்டு விவரங்கள் அடங்கியனவேயாகும். சமூக இடர்க்காப்பு ஆட்சி நிறுவனம் வகுத்துள்ள தரங்களைக் குறைக்க ஒரு குறிப்பிட்ட அரசு முயல்வதை அல்லது நடைமுறையில் இத் தரங்களைப் பின்பற்ற விருப்பமில்லாதிருப்பதை

எடுத்துக்காட்டப் பல நிகழ்வுகள் இருக்கலாம். ஆட்சி இயல் செலாவணியில் கிரஹாம் சட்டத்தைப்போல் ஒரு விதிவிலக்கை ஒரு தடவை அளித்தால் இது ஒரு புதிய தரமாக முற்படுகிறது. திறமையான ஆட்சியை உறுதிப்படுத்தும் ஒரு மட்டத்தில் எல்லா அரசுகளாலும் எல்லாத் தல அதிகார நிறுவனங்களாலும் ஏற்றுக்கொள்ளக்கூடிய ஒரு தரத்தை உறுதிப்படுத்தும் கடமைப் பொறுப்பானது மிகச் சிக்கலானதாகும்; பெருமளவு சோதனேயும் தேவைப்படலாம் என்பதும் தவிர்க்க முடியாதென்று தோன்றியது. இச் சோதனே முறையான காலம் பெரும்பாலும் இப்பொழுது கடந்துவிட்டது. சமூக இடர்க்காப்புத் தரங்களுக்கான பொறுப்பும் ஆக்கத் தலைமையும் அரசுத் தலை நகர்களிலின்றி வாஷிங்டனில் இருந்தது.

அரசின் கொள்கையை வாஷிங்டனிலிருந்து மாற்றும் மறை வாற்றலான மற்ருெரு கூற்றினே வரி விதிக்கும் அதிகாரப் பயன் பாட்டில் காணலாம். குறிப்பிட்ட வழிவழிச் சொத்துக்கள்மீது விதிக்கப்படும் கூட்டரசுச் சொத்து வரியில், ஓர் அரசிற்கு அல்லது பரப்பிற்கு அல்லது கொலம்பியா மாவட்டத்திற்கு இந்தச் சொத்துவரியில் 80% கடனுக அல்லது தள்ளுபடியாக அளிக்கப்படுகிறது. இக் கடனின் பயனுக வருவாயைப் பெறச் சொத்து வரியை விதிக்க அரசுகள் சட்டமியற்றத் தூண்டப்பட்டன. இச் சட்டமில்லேயென்ருல் இவ் வருவாய் கூட்டரசாங்கத்திற்கே சென்றிருக்கும்.

சமூக இடர்க் காப்புச் சட்டத்தில் காணும் வேலேயின்மை இழப்பீட்டுச் சட்டங்களே மாற்றியமைத்துக்கொள்ள முந்துவதற்கு வரி விதிக்கும் அதிகாரம் பயன்படுகிறது. சட்டத்தில் வரையறை செய்தது போல் வேலே கொடுக்கும் ஒவ்வொருவரும் தம் மொத்தச் சம்பளப் பட்டியலிலிருந்து ஓர் ஆயத் தீர்வையை வேலேயின்மைப் பொறுப்பு நிறுவன நிதிக்கு அளிக்கவேண்டும். சமூக இடர்க்காப்புக் கழகத்தின் ஒப்புதலே ஓர் அரசுச் சட்டம் பெற்றிருக்குமாளுல் வரி செலுத்துபவர் அரசின் வேலேயின்மை நிதிக்கு அளித்த தொகையில் 90 சதவீதத்தைக் கூட்டரசுக் கடனுகப் பெற இவர் அனுமதிக்கப்படுகிருர். ஏற்பிற்கு இன்றியமையாத கூருகக் குறிப்பிடப்பட்ட முன்னீடுகளுக்குள் நிதிகளே அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் கருவூலத்திற்கு மாற்றப் படவேண்டுமென்பதும் ஒன்ருகும். ஒரு வேலே நிறுத்தம் காரணமாகக் கொடுத்த பதவி காலியாக இருந்தால், பொதுவாக நிலவுவதைக் காட்டிலும் ஊதியம், வேலே நேரம், வேலேயின் நிலே குறைந்த ஆதாயமுள்ளதாக இருந்தால், அல்லது கம்பெனிச் சங்கத்தில் சேருவது வேலேயில் சேர்வதற்கு ஒரு நிபந்தனேயாக இருந்தால், அல்லது சட்டப்படியான தொழில் சங்கத்தில் சேர விரும்பாததால் அல்லது வேலேயை ஏற்கமறுக்கும் எந்தத் தனி நபருக்கும் வேலேயின்மை இழப்பீட்டைத் தர மறுக்கலாகாது. அரசின் சட்டத்தின்கீழின்றிக்

கூட்டரசு வேலையின்மை உதவி நிதியில் எந்த அரசின் ஊழியர்களும் பங்குபெற ஏற்புத் தகுதி பெறவில்லை. எந் நிகழ்ச்சியிலும் வேலை கொடுப்போர் கூட்டரசு வரி விதிப்பிற்குட்பட்டவர்கள்; ஆகையால், அரசு சட்ட மியற்றல் இரு சாராருக்கும் நன்மை பயக்கும். அரசின் நடவடிக்கையைத் தூண்டி இயக்கும் இக் கருவியின் மறைவாற்றலான செல்வாக்கு மிகப் பெரியதாகும்.

முறையான ஏற்பாடுகளிலிருந்தும் ஆனல் பல நிகழ்வுகளில் இவைகளை ஆதரித்து, அரசுகளிலிருந்தும் வாஷிங்டனுக்குச் செல்வாக்கை மாற்ற ஒரு நுட்பமான முறையிருக்கிறது. தேசிய அரசாங்கத்தின் பெரு மதிப்பிலிருந்தும் இதன் செயற்பாட்டின் விரிவான பரப்பெல்லையிலிருந்தும், கணிசமான நிதி உதவியிலிருந்தும், தொழில் நுட்பத் தகுதியின் பொதுவான மிக உயர்ந்த தரத்திலிருந்தும், அரசு, தல அரசாங்கங்களின் குணவியல்பைக் காட்டிலும் கட்சிச் சார்புடைமையிலிருந்து பெறும் சுயேச்சையும் ஆட்சி இயலின் பொதுக் களங்களில் கூட்டரசுத் தலைமை வளரும் பொருளில் வெளியாகிறது. 'கண்ணுக்குத் தெரியாத' அதிகார மாற்றத்தில் இச் சூழ்நிலைகள் பெரும் பங்கு பெற்றன.

வருவாய் வளங்களுக்கான போட்டிக் கூட்டரசு-அரசு உறவு முறையின் ஒரு வரம்புமீறிய சிக்கலான கூருகும். இரு தரப்பும் விரிவான பாதிமேற்சென்று கவிந்திருக்கும் அதிகார எல்லைகளைப் பெற்றிருக்கின்றன. ஒன்றும் சிறப்பாக விட்டுக்கொடுக்க விரும்பவில்லை. வருவாய் வளங்களின் பகிர்வுபற்றிய சிறிது உடன்பாட்டை அடையப் பல முயற்சிகள் எடுத்துக்கொண்டாலும் முன்னேற்றம் காணவில்லை.

4. கூட்டரசு-அரசு ஒத்துழைப்பு

அரசுகளோடு ஏற்பட்ட முறையான உதவு முறைகளில் தேசியச் செல்வாக்கு விரிவடைந்துகொண்டிருக்கும் முதன்மையான இயக்கங்களுள் நெடுஞ்சாலை, கல்வி, சமூக இடர்க்காப்புப் போன்றவைகளுமிருக்கின்றன. இருப்பினும், வாஷிங்டனுக்கும் நாற்பத்தெட்டு அரசுகளுக்கும் இடையில் விரிவான ஆட்சி இயல் உறவுகள்பற்றிய சிறிய குறிப்புகளே இவைகள். கூட்டரசு-அரசு நலன்கள் சந்திக்குமிடத்தில் பல்வேறு வகையான மாறுகின்ற அளவில் முறையணையா ஒத்துழைப்புக் காணப்படுகிறது. அதனல் எப்பொழுதும் சிறிதளவிலேதான் இருக்கிறது,'[14] என்று மிஸ்கிளார்க் சரியாகக் கூறுகிருர். கீழ்மட்டத்தில் பணிவையும் மேல்மட்டத்தில் கட்டுப்பாட்டையும் விரும்புகின்ற கூட்டரசு-அரசுபற்றிய உறவு முறைகள்மேல் மிகையான முதன்மை இருந்திருக்கிறது. தடைசெய்து வைக்கத்

[14] Jane P. Clark, 'The Rise of a New Federalism,' p. 10.

தக்க கூட்டரசிற்குரிய இடங்கள் இல்லாமையால் கூட்டரசுக் கைதிகளை அரசுகள் பாதுகாவலில் வைத்துக்கொள்ள அரசுகள் உடன்பட்டபொழுதும், தல, மாநில (நோய்) தடுப்புக் காப்புச் சட்டங்களைச் சுங்க அலுவலர்களும் வருவாய் அலுவலர்களும் செயற் படுத்த முயலும்பொழுதும் ஒத்துழைப்பு ஏற்பாடுகள் அமெரிக்க ஆட்சி இயல் வரலாற்றின் தொடக்கத்திற்கே சென்றுவிடுகிறது. ஒரு பொதுவான இறுதிப்பயனுக்காக இசைவுபெற்ற பெரும் பரப்பில் கூட்டரசு, அரசு, தல அலுவலர்கள் ஒன்றுசேர்ந்து பணியாற்று கின்றனர்.

எடுத்துக்காட்டாக, கீழ் அறுத்தலோடும் வெளிநாட்டு வாணிகத் தோடும் அல்லது அரசுகளுக்கிடையேயான வாணிகத்தோடும் நாணயச் செலாவணியோடு முதன்மையாகத் தொடர்புடைய சிறப்பான பொலீசு பிரச்சினைகளிலிருந்து தனித்து அரசுகளுக்கும் இவைகளின் உட்பிரிவுகளுக்குமென ஒதுக்கப்பெற்ற அதிகாரமாகிய பொலீசு ஆட்சித் துறையைக் கருத்திற் கொள்க. எனினும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் இரகசியப் பணிக்கும், கூட்டரசு உளவுச் செயலகத்திற்கும் மயக்க மருந்துகள் செயலகத்திற்கும், மறுபுறத்தில் மாநகர் பொலீசு அலுவலர்களுக்கும் இடையில் மிக நெருங்கிய தொடர்புகள் இருக்கின்றன. மயக்க மூட்டுகிற பொருள் களைக் கட்டுப்படுத்துவதில், கள்ளக் கடத்தலிலும் அரசுகளுக்கிடையே ஏற்பட்ட வணிகத்திலும் கூட்டரசு அலுவலர்கள் கவனம் செலுத்து கின்றனர். மாநகர் பொலீசு தெரு விற்பனையையும் கஞ்சாப் பொருளையும் தடைசெய்கிறது. அதனுல் இவைகளுக்கிடையே எல்லைகளைச் சரியாக வரையறுக்க முடியவில்லை.

அரசுகளுக்கிடையேயான வணிக கமிஷனும் அரசுப் பயன் பாட்டுக் கமிஷன்களும் ஒரே சமயத்தில் அரசு-கூட்டரசு அதிகார எல்லைகள்பற்றிய பிரச்சினைகளோடு தொடர்பு கொண்டிருக்கின்றன. பல ஆண்டுகளாக, முறையணையாக் கூட்டு விசாரணைகள் நடந்தன. 1922ஆம் ஆண்டில் அரசுகளுக்கிடையே ஏற்பட்ட வணிகக் கமிஷனுக்கும் அரசுக் கமிஷனுக்கும் உடன்பாடு ஏற்பட்டது. இதே வகையான ஒத்துழைப்பு 1935ஆம் ஆண்டு பொதிஊர்தி சட்டத்தில் (Motor Carrier Act of 1935) விரிவாக்கப்பட்டது. மூன்றுக்கு மேற்பட்ட அரசுகளில் ஓடும் வண்டிகளைப் பாதிக்கின்றவைகளில் ஒரு கூட்டுக் கழகத்தைக் கமிஷன் ஏற்படுத்தலாம்; இதில் ஒவ்வோர் அரசிற்கும் இடமுண்டு. கமிஷனின் ஓர் உறுப்பினர் அல்லது ஆய்வாளரைப்போல் இக் கூட்டுக் கழகத்திற்கும் இதே விசாரணை அதிகாரமளிக்கப்பட்டிருக்கிறது. ஓர் ஆய்வாளரின் அறுதியுரைகளைக் கவனிப்பதுபோல் இது சிபாரிசு செய்த கட்டளைகளையும் இதே மாதிரி கவனிக்கிறது. அரசின் வசதிகளையும், பதிவுகளையும், சேவைத்

தொகுதிகளையும், ஒத்துழைப்பையும் கமிஷன் மேலும் இதற்குப் பயன்படுத்திக்கொள்ள அதிகாரம் பெற்றிருக்கிறது.

ஓர் அளவு மிக்க முறையான மற்ற ஏற்பாடுகளைக் கூட்டரசிற்கும் அரசிற்கும் இடையேயுள்ள அலுவலர்களுக்கிடையில் எழுத்துருவில் அமைந்த உடன்பாடுகளில் செய்துகொண்டனர். பல வகையான பொருள்கள்பற்றிய ஒத்துழைப்பு உடன்பாடுகளால் பல கூட்டரசுத் துறைகள் நிறைந்து காணப்படுகின்றன. அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் வேளாண்மைத் துறையில்மட்டும் வேளாண்மைப் பொருளாதாரம்பற்றிய செயலகத்தில் நானூற்றுக் கதிகமாக இவைகள் காணப்படுகின்றனவென்று மிஸ் கிளார்க் அறிவித்தார்.[15]

இரண்டாவது உலகப்போரின்போது கூட்டரசு அரசுக் - கூட்டுறவு ஆட்சி பெரிய தூண்டு திறம் பெற்றிருந்தது. தலக் கழகங்களில் விரிவான உசித அதிகாரங்களோடு, தேசிய அரசாங்கத்திற்காகப் பொறுக்குச் சேவைத் தொகுதியின் சட்டத்தை (The Selective Services Act) அரசுகள் செயற்படுத்தின. முற்றிலும் அரசுகளை நம்பி 1941ஆம் ஆண்டில் உணவுப் பங்கீடு கொண்டுவரப்பட்டது. தல உணவுப் பங்கீட்டுக் கழகத்தின் வழியாகப் பெரும்பாலும் விலைக்கட்டுப்பாடு செயற்படுத்தப்பட்டது. சிறிதளவு மத்திய இயக்கத்தோடு விமானத் தாக்குதல் பாதுகாப்புத் தலத்திலேயே அமைக்கப்பட்டது. தேசம் முழுவதும் இந் நுட்பமான நடவடிக்கைகளைப் பல எண்ணிக்கையிலான குடிமக்களின் விருப்பார்வச் சேவை உருவாக்கியது. மக்கள் பெருமளவில் இவர்களின் மொத்தமான தொழில்களைச் செய்தனர். பயனுடைமையிலும் விளக்கத்திலும் தவிர்க்க முடியாத மாற்றங்களுக்கு முரணாக, கூட்டரசு-அரசு-தல நடவடிக்கை இணைப்பின் சாத்தியக் கூறுகளின் கவர்ச்சியான எடுத்துக்காட்டு இதன் அறுதி முடிவாக இருந்தது.

ஒருவருக்கொருவர் பரிமாற்றமான நலனின் பல பரப்புகளில், மேலான கீழ்ப்படிகள் குறிப்பின்றி மற்றவர்களின் ஒத்துழைப்பில் அரசாங்கத்தின் ஒவ்வொரு மட்டமும் பெரிதும் சார்ந்திருக்கிறது. மாவட்டங்களையும் மாநகர்களையும் எட்டுகின்ற தனித்த சுயேச்சையான கூட்டரசு ஆட்சி அமைப்பை அமைப்பதைக்காட்டிலும் தேசிய அரசாங்கம் சில நிகழ்வுகளில் அரசுகளின் வழியாகவும் இவைகளின் உட்பிரிவுகளின் வழியாகவும் செயலாற்றுதல் இதன் நலனுக்குரியதாகும். எல்லா அரசுகளும் தொடர்புகொண்டிருக்கும் பொதுக் கொள்கையையும் செயல் திட்டத்தையும் ஏற்படுத்தத் தேசியத் தலைமையை நோக்குதல் அரசுகளின் நலத்திற் குகந்ததாகும். தலத்திற்குப் பொறுப்புடைய தல அலுவலர்கள் வழியாகத் தலச் சூழ்நிலைகளுக்குத் தேசியக் கொள்கையைப் பயன்படுத்துதல்மீது சிறிது செல்

[15] Jane P. Clark, 'The Rise of a New Federalism.' p. 47.

வாக்கைப் பெறல் குடிமக்களின் நலனுக்குரியதாக இருக்கிறது. சிக்கலாகவும் சில சமயங்களில் கருத்துவேறுபாட்டை உண்டாக்குவதாகவும் ஒன்றுக்கொன்று எதிர்ப்பை உண்டாக்குவதாகவும் இருந்தாலும் கூட்டரசு-அரசு-தல நடவடிக்கை முறை பெரும் தகவுடையதாக இருக்கிறது. இக் கால உள்ளுரத்தையும் வருங் காலப் பயனுடைமையையும் இது குறிப்பிடுகிறது.

5 உதவிக் கொடைபற்றிய குறிப்பு

கூட்டரசு-அரசு-தலக் கூட்டு நடவடிக்கையின் முதன்மையான கருவிகளில் கட்டுப்பாடுசார்ந்த உதவிக் கொடை ஒன்றுகும். அரசுகளுக்கும் இவைகளின் உட்பிரிவுகளுக்குமிடையேயான நிதி உறவுகளில் இது பரவலாக (கட்டுப்பாடுகளில் குறைந்த முதன்மையுடன்) பயன்படுத்தப்படுகிறது. இதனுடைய முக்கியமான கூறுகளைச் சுருக்கமாக விளக்க இக் குறிப்பு அமைக்கப்பட்டிருக்கிறது.

உயர் அரசாங்கத்தால் கீழ்நிலை அரசாங்கத்திற்கு ஒதுக்கப்படுகிற பணத்தொகை உதவிக் கொடையாகும். இது முழு நிறைவான உதவித் தொகையாக இருக்கலாம்; அல்லது கட்டுப்பாட்டிற்குட்பட்டதாக இருக்கலாம். குறிப்பாக இது பிந்தியதாகவே இருக்கும். அரசாங்கத்தின் சிறிய பிரிவுகள் (காட்டுத் தீத் தடுப்பு அல்லது முதியோர், மற்றவர் வாழ்வு கடந்து வாழ்பவர்களின் ஈட்டுறுதி போன்ற) புதிய செயல் திட்டத்தைப் பொதுவாக ஏற்க உதவிக் கொடைகளைத் தூண்டுவது பொது நோக்கங்களாகும். மத்தியக் கருவூலத்தின் வழியாகச் செல்வம் குறைவான மண்டலங்களுக்குச் செல்வம்மிக்க மண்டலங்களிலிருந்து பொது நிதியை இடமாற்றம் செய்வதால் பின்னடைந்த பகுதிகளில் அரசாங்கத்தின் தரத்தையும் அளவையும் மேம்படுத்தல் உதவிக் கொடைகளின் பொது நோக்கங்களாக இருக்கலாம்.

1795 ஆம் ஆண்டில் நியூயார்க்கில் தோன்றிய பள்ளிகளுக்கான உதவித் தொகைகள் ஒரு நூற்றூண்டாக அமெரிக்கப் பொது நிதியியலின் வழக்காருகிவிட்டன. அரசினர் வேளாண்மைக் கல்லூரிக்கு நிதி உதவி அளிக்கும் மோரில் சட்டம் முதலில் நிறைவேறியதோடு 1862ஆம் ஆண்டில் தொடர்ந்து அரசுகளுக்குக் கூட்டரசு உதவித் தொகைகள் கிடைத்தன. அரசுகளிலும் தேசிய அரசாங்கத்திலும் உதவித் தொகைகள் எண்ணிக்கையிலும் அளவிலும் விரிவடைந்தன. 1930-1939க்கு இடைப்பட்ட காலமாகிய பொருளாதார மந்தத்திலிருந்து இவைகளின் வளர்ச்சியும் குறிப்பிடத்தக்க வேகமடைந்திருக்கிறது.

தேசியக் கட்டுப்பாட்டைச் சார்ந்த உதவித் தொகைகளின் இயல்நுட்பக் கூறுகள் : (1) சட்டத்தின்வழியாகத் தேசிய உதவித்

தொகைகளை அரசுகளின் நிபந்தனைகளோடு ஏற்றுக்கொள்ளுதல்; (2) திட்டங்களைத் தயாரிப்பதிலும் அமைப்புகளை ஏற்படுத்துவதிலும் தலத்தின் முந்து துணிவு; (3) தேசிய ஆட்சி நிறுவனத்தால் திட்டங்களை மத்திய அரசாங்கம் ஏற்றுக்கொள்ளுதல்; (4) வழக்க மாகக் கூட்டாக நிதி அளித்தல், ஆனால் சமத்துவ அடிப்படையில் அன்று; (5) அரசு அல்லது தல அதிகார நிறுவனங்களால் நேர்முக மாக அல்லது உடன்பாட்டினால் திட்டங்களை நிறைவேற்றுதல்; (6) தனித்த, மத்திய, தல பரிசோதனையும் தணிக்கையும்; (7) வழக்க மாக ஒரு சிறிது முன் பணமாகவும், திட்டம் மன நிறைவோடு நிறைவேறிய பின் அரசிற்குரிய தொகையை இறுதியில் செலுத் துதல்.

பயனுள்ள முறையில் அரசுகள் பங்குபற்றுவதை உறுதிப்படுத்த மத்திய அரசாங்கம் ஒப்பு அளிக்கும் அதிகாரத்தைத் தக்க வைத்துக் கொண்டிருக்கிறது. எடுத்துக்கூறப்பட்ட திட்டங்களைக் கூட்டரசு ஏற்க மறுக்கலாம்; சில நிகழ்ச்சிகளில் ஒத்துழைக்க மறுக்கலாம்; ஏனெனில் அரசு குறைபாடுகளுடைய ஆட்சி அமைப்புகளையும் நடைமுறைகளையும் பெற்றிருக்கின்றன என்று கூறலாம். உடன் படிக்கையின் நிபந்தனைகள் பின்பற்றப்படவில்லை யென்றால் பணம் கொடுக்க முடியாதென்று மறுக்கலாம்; தொடர்ந்து அளிக்கும் உதவித் தொகையாக இருந்தால் இனிமேல் பெறுவதை நிறுத்தி வைக்கலாம். இயல்பாகக் கூட்டரசுத் துறைக்கப்பால் அதிபரிடம் அல்லது காங்கிரசிடம் அரசு செல்ல வழியில்லை; அதனால் நெருக்கடி வேளைகளில் செனெட்டர்களையும் காங்கிரசு உறுப்பினர்களையும் பின் தங்கிய அரசுகள் செயலுக்குக் கொண்டுவரலாம். முடிவுகளை ஆட்சி யாளர்களன்றி அரசியல் அதிகாரிகள் செய்யும்பொழுது நல்ல பலன்கள் அழிந்துவிடுகின்றனவென்று கனேடிய உதவித்தொகைகள் பற்றிய ஆய்வு எடுத்துக்காட்டுகிறது.

பரவலான பலவகையான பணிகளில் அரசுகளின் நிபந்தனை யோடு கூடிய உதவித் தொகைகளோடு நீண்ட கால அனுபவமானது இவைகளின் தகவை எடுத்துக்காட்டியது. அமெரிக்க ஆட்சி முறையில் இவைகள் நிரந்தரமான அங்கங்களாகிவிட்டன. புதிய அரசாங்கச் செயல் திட்டங்களுக்கான தேசியச் செயலெல்லை வசதி களையும் பல அரசுகளின் ஆட்சித் தரங்களையும் இவைகள் உயர்த்தி யுள்ளன. சில உள்நாட்டுப் பணிகளைக் கூட்டரசாங்கத்திலிருந்து அரசுகளுக்கு மாற்ற இவைகளின் வருங்கால மதிப்பு வசதி செய்ய லாம். வெளி நாட்டுக் கொள்கை, பாதுகாப்பு, பொருளாதார உறுதிப்பாடு, அணு ஆற்றல் பயன்பாடு போன்ற பிரச்சினைகளோடு வாஷிங்டனின் ஈடுபாடுபற்றிய கருத்தில் இப்போக்குச் சிறப்பான தாகக் கருதப்படலாம்.

6. கூட்டரசு மையப்படுத்துதலுக்கு மாற்ருக அரசுகளுக்கிடையே உண்டான கூட்டு

பொருத்தமான புவியியல் பரப்புகளாகவும் நாட்டின் ஆட்சி உட்பிரிவாகவும் அரசுகள் இருந்துகொண்டு தேசிய அரசாங்கத்திற்கு விட்டுக்கொடுக்குமென்று சில கருத்தாய்வாளர்கள் எதிர்பார்த்தனர். குறிக்கோள் தொலைவில் இருந்தாலும் இதே திசையில்தான் நீரோட்டம் அரசுகளை இட்டுச் செல்லுகிறது; ஆனுல் வருங்கால நிகழ்ச்சிகளது ஆற்றலின்கீழ் நீரோட்டம் திசை மாறலாம்; அல்லது அரசுகள் நீரோட்டத்தை எதிர்த்து நீந்த முந்துறலாம்.

ஆட்சி இயலிலும் நிதி இயலிலும் அரசுகள் தகுதி வாய்ந்தனவாக இல்லாவிட்டால் இவைகளின் நிலையைத் தக்கவைத்துக்கொள்ளும் அல்லது வலிமைப்படுத்திக்கொள்ளும் என்று எதிர்பார்க்க முடியாது. அரசுகளின் உற்ற நண்பராகிய ஹென்றி டப்ல்யூ. டோல் (Henry W. Toll) என்பார், 'அரசுகளின் உரிமைக் கோரிக்கை எதுவும் அரசுகளினுடைய தகுதியின் நேர்மையால் மெய்ப்பிக்கவேண்டும்' என்று குறிப்பிட்டது சரியே. தற்கொலைக்குத் துடிப்பதுபோல் சில அரசுகள் தம்மைச் சீர்ப்படுத்திக்கொள்ள மறுத்தன.[16] தனித்துச் செய்ய முடியாத ஒரு கடமைப் பொறுப்பை, மற்றப்படி மத்திய அரசாங்கம் எடுத்துக்கொள்ள வேண்டியதை அரசுகளைப் பொறுத்தவரையில் இசைவான, ஒத்துழைப்பு நடவடிக்கையால் நீரோட்டத்தைக் தடுத்து நிறுத்த இயலும். கூட்டரசு அரசியலமைப்பால் 1789-ல் ஏற்கப்பட்ட அரசுகளுக்கிடையே உண்டான கூட்டை ஒரு வழியாக அரசுகள் ஏற்றுக்கொண்டு மேற்செல்லலாம்.

வெர்ஜினியாவிலிருந்து பிரிக்கப்பட்ட நிலங்களின் உரிமைகளைப் பற்றியதும் ஒகியோ ஆற்றின் மீதான அதிகார வரம்புபற்றியதுமான கென்டுகி வெர்ஜினியா கூட்டை 1789 ஆம் ஆண்டு டிசம்பர் 18 ஆம் தேதி கூடிய காங்கிரசு ஏற்று ஒப்புதல் அளித்தது. உள்நாட்டுப் போர்க் காலத்திற்கு முன்னரும் பின்னும் அவ்வப்போது எல்லைக் கோடுபற்றிய கூட்டுகள் ஏற்பட்டன. அரசுகளுக்கிடையில் பொது நீர்நிலைகளின் குற்றவியல் அதிகார எல்லையின் நிருணயம் 1905 ஆம் ஆண்டு தொடங்கிய அரசுகளுக்கிடையே உண்டான கூட்டுகளின் ஆதாரமாயிற்று. வனங்களைப் பேணுதற்காகவும் குடிநீர் அளிக்கவும் அரசுகளுக்கிடையில் உடன்பாடு செய்துகொள்ளக் காங்கிரசு முன்னிசைவளித்தபொழுது 1911 ஆம் ஆண்டுவரை பொதுக் கொள்கையின் பரவலான நோக்கங்களுக்காகச் சிறப்பிற்குரிய வகையில் கூட்டின் அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்தவில்லை. இந்த இசைவை எந்த அரசும் பயன்படுத்திக்கொள்ளவில்லை.

[16] ஒரிகன் செனெட்டரின் பகுப்பாய்வைப் பார்க்க. Richard L. Neuberger, 'The Decay of State Governments,' Harper's Magazine. (Oct. 1953), pp. 34—41.

இருப்பினும், 1920 ஆம் ஆண்டிலிருந்து அரசுகளுக்கிடையே உண்டான கூட்டில் பொதிந்திருக்கும் சாத்தியக் கூறுகள் சிறிது சிறிதாகத் தோன்றின. நியூயார்க் நகரிலும் நகரைச் சுற்றியுமிருந்த துறைமுகப் போக்குவரத்துப் பிரச்சினைகள் 1921 ஆம் ஆண்டில் நியூயார்க் அரசும் நியூஜெர்சி அரசும் ஒரு கூட்டை அமைத்துக் கொண்டன. இதன் விளைவாக நியூயார்க் துறைமுக அதிகார நிலையம் ஏற்பட்டது. இக் கூட்டு நிறுவனம் துறைமுக, போக்குவரத்து வளர்ச்சிக்கு ஒரு சிறந்த பங்கை வழங்கிற்று. அண்மையில் செயின்ட் லூயியிலும் பிலடெல்பியாவிலும் துறைமுக வளர்ச்சிக்காக அரசுகளுக் கிடையே கூட்டுகள் செய்யப்பட்டன.

நீரின் தூய்மைக் கேட்டைக் குறைப்பதில் பல்வேறு அரசுக் குழுக்களைப் பல கூட்டுகள் இணைத்தன. இவைகள் நிரந்தர அரசுகளுக்கிடையேயான கமிஷன்களை ஏற்படுத்தின. இங்கு போட்டோமாக் ஆற்றுப்பள்ளத்தாக்குக் கமிஷன் (Potomac River Basin Commission), ஒகியோ ஆற்றுப் பள்ளத்தாக்குச் சுகாதாரக் கமிஷன் (The Ohio River Valley Sanitation Commission) அரசுகளுக்கிடையே ஏற்பட்ட சுகாதாரக் கமிஷன், (நியூயார்க், கனெக்டிகட், நியூஜெர்சி), நியூஇங்கிலாந்து அரசுகளுக்கிடையே உண்டான நீர்த் தூய்மைக்கேடு கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன் போன்றவைகளை நாம் குறிப்பிடலாம். மற்றத் தொடர்பான கூட்டுகள் இயற்கை வளங்களைப் பேணுவதற்கு அமைக்கப்பட்டன. எண்ணெயும் வாயுவும் காடுகள், மீன் பண்ணைகள் உருவாக்கக் கடினமான மற்றொரு தொடர், நீர்வளங்களை ஒதுக்கியளிப்பதுபற்றியதாகும். இவைகளில் மிகச் சிறப்பான டெலாவர் ஆற்றுத் தாக்குக் கூட்டு இந் நூலை எழுதும்பொழுது ஏற்படவிருந்தது.

மேரிலாண்டிலிருந்து டெக்சாஸ் (Texas) வரையிலான தென் அரசுகளின் ஒரு குழு, தென் மண்டலக் கல்விக்கான கூட்டு என்ற சிறப்பான தொன்றைப் புதிதாக அமைத்தது. இது 1949 ஆம் ஆண்டில் செயற்படத் தொடங்கியது. மருத்துவம், பல் மருத்துவம், கால் நடை மருத்துவம் போன்ற இயல்களின் தொழில் முறைப் பயிற்சியின் செலவு மிக்க துறைகளில் வளங்களை ஒன்று திரட்டி, பெருமளவு மூலதனச் செலவினங்களையும் தவிர்ப்பது இதன் நோக்கமாகும். இப் பரிசோதனை குறிப்பிடத் தக்க வெற்றி பெற்றது. மேனுட்டு அரசுகளின் ஒரு குழுவை இதே நோக்கத்திற்காக மேற்கு மண்டலக் கல்விக் கான கூட்டில் சேர இது தூண்டியது.

மற்ற வகையான கூட்டுகளை விளக்காமல், முன்னால் எதிர்பார்த் ததைவிட இந்த முறையை மிக விரிவாகவும் ஆதாயமாகவும் பயன் படுத்தலாமென்பதை சமீப கால அனுபவம் குறிப்பிடுகிறதென முடிவு செய்யலாம். ஒன்றுக்கொன்று பயனுடைய தொழில் திட்டங்

களில் இதன் தன்விருப்பிலான ஒத்துழைப்பில் தகவு நிலைபெறு கிறது. ஆனால் இசைவாணைகள் இருக்கலாம் அல்லது இருக் கின்றன. செயற்படுத்தும் அதிகாரங்கள் கூட்டிலேயே எழுதப்பட் டிருக்கவேண்டும். இதை அரசுகளுக்கு இடையே உண்டான சுகாதாரக் கமிஷன் நன்றாக எடுத்து விளக்குகிறது. கூட்டுச் சேருகின்ற மூன்று அரசுகள் ஒவ்வொன்றும், (நியூஜெர்சி, நியூயார்க், கனெக்டிகட்) தன் நீதி மன்றங்களில் கமிஷனுடைய கட்டளைகளை விருப்பற்ற நகரவை பின்பற்றக் கட்டாயப்படுத்தக் கமிஷன்கள் தடை ஆணையைப் பெற உடன்பட்டன. கமிஷன் இயல்பாக உடன்பாட்டையும் இணங்குவிப்பதையும் நம்பி இருக் கிறது. ஆனால் இரண்டாவது உலகப் போருக்குப்பின் ஒரு தொகுதி நியூஜெர்சி நகரவைகளுக்கெதிராகத் தடைக் கட்டளையைப் பெற இது கட்டாயப்படுத்தப்பெற்றது. தடை ஆணை பிறப்பிக்கப் பட்டது. இதை நியூஜெர்சி தலைமை நீதி மன்றம் உறுதிப்படுத் தியது.

டய்யருக்கும் சிம்ஸிற்கும் இடையிலான (Dyer v. Sims) வழக்கில் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் தலைமை நீதிமன்றம் 1951 ஆம் ஆண்டில் ஒரு கூட்டின் கட்டுப்படுத்தும் அதிகாரத்தை உறுதி செய்தது. ஒரு கூட்டின் அரசியலமைப்பு அற்ற நிலையைக் கூறி மேற்கு வெர்ஜியத் தணிக்கையாளர் ஒகியோ ஆற்றுப் பள்ளத் தாக்குச் சுகாதார கமிஷனுக்குப் பணம் கொடுக்க அனுமதி மறுத்தார். ஏனென்றால் அரசிற்கு வெளியே உள்ள ஒரு நிறுவ னத்திற்கு அதிகாரத்தை இது ஒப்படைத்தது. ஏனென்றால் வருங் காலத்தில் நிதி ஒதுக்க இச் சபை இனிவரும் சபைகளைக் கட்டுப் படுத்தமுடியாது. இக் குற்றச் சாட்டுகளைத் தலைமை நீதிமன்றம் மறுத்தது.[17]

தற்செயலாகத் தேசிய நலம் சார்ந்ததாக இருக்கும் அரசுகளுக் கிடையே உண்டான தலத் தொடர்புடைய பிரச்சினைகளோடு பல கூட்டுகளும் உடன்பாடுகளும் செயல் தொடர்பு கொள்ளுகின்றன. அரசுகளுக்கிடையே உண்டான துறை வளர்ச்சியை ஒன்றிணைத்தல், குறிப்பிட்ட பரப்பில் நீர்த் தூய்மைக் கேட்டைத் தடுத்தல், அரசு களுக்கு இடையில் இருக்கும் நீர் நிலைகள்மீது குற்றவியல் அதிகார எல்லையை நீட்டித்தல், நிலவறை வழி அல்லது பாலம் போன்ற அரசுகளுக்கிடையே உண்டான பயன்பாட்டு நிறுவனங்களை அமைத்தல் போன்றவைகளை எல்லாம் அரசுகளுக்கிடையேயான கூட்டு வெற்றியாக நிறைவேற்றியுள்ளது. இத்தகைய பிரச் சினைகள் வழக்கமாகத் தலப்படுத்தப்படுகின்றன. அரசுகள் அல்லது குடிமக்களின் போட்டி நலன்களை இவை உட்படுத்துவ

[17] Dyer v. Sims, 341 U. S. 22 (1951).

தில்லை. இவைகளுக்குத் தொடர்ந்த ஆட்சி தேவையில்லை. ஓர் உடன்பாட்டால் ஒரேயடியாக இவைகளை முடிவு செய்யலாம். எந்தச் சிறந்த தேசிய நலன்களையும் இவைகள் உட்படுத்துவதில்லை. இந்த வகையான பிரச்சினையில் அரசுகளுக்கிடையேயான ஒத்துழைப்பில் கூட்டு ஒரு பயனுள்ள கருவியாகும். தொடர்ந்த ஆட்சியை வேண்டுகின்ற மற்ற நிகழ்வுகளையும் விரிவடைந்துகொண்டிருக்கும் சேவைத் தொகுதியின் மேம்பாட்டையும் அரசுகளுக்கிடையே ஏற்பட்ட கூட்டுகள் வெற்றிகரமாக நடத்தலாம்.

இருப்பினும், அண்டை அரசுகளின் போட்டி நலன்களை உட்படுத்துகின்ற துறைகளில் கூட்டுகள் ஏற்கப்படுமா என்பது ஐயத்திற்குரியதேயாகும். பெண்களுக்கும் குழந்தைகளுக்கும் ஒரே படித்தான ஊதியம் வழங்குவதையொட்டிக் கிழக்கேயுள்ள ஏழு அரசுகளுக்குள் ஒரு கூட்டு எடுத்துக் கூறப்பட்டது. இவைகளில் மூன்று இதற்கு ஒப்புதல் அளித்தன. செயல் திட்டத்தைப் பயனுள்ள வகையில் அகற்றிவிட்டு இரண்டு அரசுகள் விலகிக் கொண்டன. தென்னரசுகளிலிருந்து வரும் தொழில் இயல் போட்டிப் பிரச்சினையை வடக்கில் உள்ள அரசுகளின் கூட்டால் தீர்க்கமுடியவில்லை. 1938ஆம் ஆண்டின் நேர்மையான தொழில் தரங்கள் சட்டத்தில் தேசியத் தரங்கள் விரைவில் எழலாயின.

சுருக்கமாக, தலச் சார்புடைய போட்டியற்ற பிரச்சினையில் உடன்பாட்டைப் பெற இக் கூட்டுப் பயனுடையதாக இருந்தாலும், மற்றக் களங்களில் இதன் தடங்கல்கள் கணிசமானவைகளாகும். இவை கலந்து பேசுவதில் முதன்மையாகச் செலவாகும் நேரத்தில் இல்லை; அரசுகளின் விலகிக் கொள்ளும் இருப்புகளிலுமில்லை; கூட்டின் கடினமான தன்மையிலுமில்லை; காங்கிரசு ஒப்புதல் தெரிவிக்கத் தவறலாம் என்பதிலுமில்லை. அரசுகளின் எண்ணிக்கை கூடுவதால் அக்கறையுள்ள எல்லாத் தரப்பினர்களுக்குள் ஓர் உடன்பாட்டைப் பெறுதலில் நடைமுறைச் சாத்தியமின்மையும் உடன்பாட்டை நாடும் அரசுகள் தேசிய மார்க்கெட்டில் போட்டியிடலும் இதன் பெரிய வலுக்குறைவாகும். ஓர் அரசின் உண்மையான அல்லது கற்பிதமான நலன்களுக்கு எதிராக ஒரு கூட்டிற்கு உடன்பட எந்த அரசையும் கட்டாயப்படுத்த எந்த வழியுமில்லை. அக்கறையுடைய கட்சிக்கு எதிராக ஒரே ஒரு நிகழ்வில் மட்டும் (கொலராடோ ஆற்றுக்கூட்டு) காங்கிரசு ஒப்புதல் தெரிவித்தது. உறுப்பரசு ஒன்றிற்கெதிராக ஒரு கூட்டின் பிரிவுகளைச் செயற்படுத்த வழியெதுவும் இன்னும் கண்டுபிடிக்கப்படவில்லை. சில நிகழ்ச்சிகளில் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் தலையீடு சாத்தியமாக இருக்கலாம்; ஆனால் இதனுடைய தீர்ப்பைச் செயற்படுத்தும் முறை தெளிவானதாகவில்லை.

ஆகையால், தேசிய நிலையில் அதிகாரத்தை மையப்படுத்துதல் நோக்கிய போக்கிற்கு எதிராக அரசுகளுக்கிடையேயான கூட்டுகள் நிலையான தடைகளாகாவென்பதும், வாஷிங்டனை நோக்கிச் செல்லு கின்ற தேசியப் பிரச்சினைகளின் ஆட்சி அதிகாரத்தையும் தலைமை யையும் தடைசெய்யும் போக்குகள் நம்பமுடியாதென்பதும் பொது வான முடிவாகும்.

7. வருங்காலப் போக்குகள்

அரசுத் தலைநகர்களிலிருந்து அதிகாரமும் செல்வாக்கும் வாஷிங் டனுக்கு முன்னேறியதின் முன்னைய விளைவுகள் முற்றிலும் நன்மை யாகவே இருந்தன. மிகப் பெரிய தேசிய நெடுஞ்சாலை முறை திட்ட மிடப்பட்டு அமைக்கப்பட்டது; முன் நிகழ்ந்திராத பொருளாதார மந்தத்தின் இடர்கள் குறைக்கப்பட்டன; சமூக இடர்க்காப்பின் உள் ளடங்கலான முறை ஏற்படுத்தப்பெற்றது; வேளாண்மை ஆராய்ச்சி யும் இதன் நடைமுறைப் பயன்பாடும் முன்னேற்றமடைந்தன; போக்குவரத்துக் கட்டுப்பாடும், வணிகமும், நடைமுறைகளும், ஈட்டுறுதிப் பத்திர விற்பனை போன்ற மற்றைய பொருளாதாரக் கூறு களும் வலிமை பெற்றன. பொருளாதார, சமூகப் பிரச்சினைகள், பரப்பிலும் உட்கருத்துகளிலும் தேசிய நிலையை அடைத்துவிட்டன என்று ஏற்றுக்கொண்டிருந்தாலும், தேசியத் தலைமையின் வழிவகை களைக் கண்டுபிடித்தல் சில சமயங்களில் தேவையாகவும் பயனுடைய தாகவுமிருக்கிறது.

நூற்றாண்டின் மத்தியில், வாஷிங்டனை நோக்கிய நீண்ட போக்கின் சிந்தனையார்ந்த மறு ஆய்வின் வேட்கையை முக்கியமான கருத்தாய்வுகள் குறிப்பிடுகின்றன. வெளிநாட்டுக் கொள்கை, பாதுகாப்புக் கொள்கை, வளர்ச்சியடையாத பகுதிகளுக்குத் தொழில் நுட்ப உதவி, கடனும் வருவாய்க் கொள்கையும், வெளிநாட்டு வாணிகம், உள்நாட்டுப் பொருளாதாரத்தில் சமநிலை பேணுதல், அணுசக்தி வளர்ச்சி போன்றவை மிக முக்கியமானவைகளாகும். இவைகளோடு தொடர்புகொள்ளக்கூடிய அதிபரின் பொறுப்புகளும் காங்கிரசின் பொறுப்புகளும் சிக்கலானவைகளாகவும், சுமையாகவும், அவசரமானவைகளாகவும் இருக்கின்றன. இவ்வகையான அளவிலும் இடரிலும் உள்ள பிரச்சினைகளோடு தொடர்புடைய அரசாங்கம், தன் சொந்த நலனிற்காக உள்நாட்டு விவகாரங்களில் இயன்ற அளவு பெருமளவு பொறுப்பை அரசுகளுக்கு அளிக்கவேண்டும். நிருவாக முடிவின்மையால், துறைகளுக்குள்ளான கருத்து வேறுபாடுகளில்

மறைந்துவிடுதல் அல்லது காங்கிரசின் நிகழ்ச்சி நிரலில் வராமல் இருந்துவிடல் போன்றவை அற்ப காரியங்களை இவைகளின் போக்கிலேயே விட்டுவிடுகின்றன. தேசிய அரசாங்கம் முழுவதும், தலைமை நிருவாகியின் உதவியை நாடும் காலமொன்று வரும்.[18]

செயலிழந்திருக்கும் அதிகாரத்தின் செறிவில் மறைவாற்றலாக இடர்கள் இருக்கின்றன. உலக வரலாற்றுத் துணைகொண்டு பார்க்கையில் இதை முற்றிலும் புறக்கணித்துவிடமுடியாது. நாற்பத்தெட்டு அரசுகளுக்குள் அதிகாரம் சிதறி இருத்தல் இத்தகைய இடர்களுக்குத் தக்க பாதுகாப்பாகும். கூட்டரசில் உரத்தையும் வலிமையையும் அரசுகள் தக்கவைத்துக் கொண்டிருக்கும்வரை இது முக்கியமானதாகும். தன்னாட்சி, குடிமக்கள் பயிற்சி இவைகளின் பங்குப் பணியாலான மதிப்புகள், தன்னியக்க அரசுகளில் தன்னாட்சி முறையைப் போற்றுவனவாக இருக்கின்றன. அமெரிக்க வாழ்க்கையின் பல்திறப் பண்புகள், தேசியக் கொள்கையாலும் நடவடிக்கையாலும் உருவாக்கப்பட்ட ஒற்றுமைக் கூறுகளைப்போல் பேணுதற்குரியனவாகும்.

தேசியப் பிரச்சினைகள் தேசியத் தலைமையையும் பொறுப்பையும் தொடர்ந்து கட்டாயமாக வலியுறுத்தினாலும், நீண்டநோக்கில் அரசுகளின் உள்ளுரத்தைத்தொடர்ந்து பெறல் சிறப்பாகும். மற்றவைகளுக்குள் இந்தச் சோதனையின் அடிப்படையில் ஓர் அளவு தேசியக் கொள்கை மதிப்பிடப்படுகிறது. மேலிருந்து பெற்ற கட்டளைகளுக்கு மட்டுமே மறுதலிக்கக்கூடிய, ஆக்க சக்தி அல்லது ஆற்றல் இல்லாத வேற்றுக் கூடுகளே அங்கமாகவுள்ள நாட்டைக் காட்டிலும், தன்னாட்சிக் கூட்டரசின் தன்னியக்க, தன் தொடக்க, தன் செயல் நோக்கமளிக்கும் மீட்டெழுச்சியால், எதிர்நோக்கியுள்ள பல பிரச்சினைகளை மிக நன்ருக எதிர்த்துப் போராடலாம்.[19]

[18] கூட்டரசு–அரசு முறையை மறு ஆய்வு செய்யவேண்டிய காலம் 1953ஆம் ஆண்டில் வந்ததெனக் காங்கிரசு முடிவு செய்தது. அரசுகளுக்கு அதிகாரம் சென்றடையும் நோக்கத்தை வலியுறுத்தி அரசாங்கங்களுக்கிடையேயான உறவுகள் பற்றிய கமிஷனை ஏற்படுத்தியது. கமிஷனின் அறிக்கை 1953-ல் எதிர்பார்க்கப் பட்டது. வாஷிங்டனுக்கும், அரசுத் தலைநகர்களுக்கும், நகரவைகளுக்கும் இடையேயான வருங்கால உறவு முறைகளை வரையறை செய்வதில் இது சிறப்பானதாகும். 67 Stat. 145 (July 10, 1953).

[19] தேசிய அரசாங்கத்திற்கும் அரசிற்கும் இடையேயான ஆட்சி உறவின் பரந்த கூறுகள் இந்த ஆசிரியரின் கட்டுரையில் சுருக்கிக் கூறப்பட்டுள்ளது. ‘The States and the Nation,’ (Baton Bouge : Louisiana State University Press, 1953).

12. தல அலுவலர்களோடு தேசிய, அரசு, ஆட்சி இயல் உறவுகள்

அரசுகளுக்குள்ளும், அரசுகளுக்கும் நாட்டிற்கும் இடையில் அதிகாரச் சீரமைவு நடந்துகொண்டிருக்கிறது. இங்குக்கூட விரிவான பரப்புகளிலும் அதிகார எல்லைகளிலும் பெருமளவு நிதி வளங்களோடு ஆட்சிப் பொறுப்பு மேல்நோக்கிச் செல்கிறது. தல அதிகார நிறுவனங்களிலிருந்து அரசுகளுக்கு ஓர் அளவு இப் பொருளின் மாற்றமும், இன்னும் தலங்கள் நிறைவேற்றுகின்ற செயற்பாடுகள்மீது ஓர் அளவு அரசின் மேற்பார்வை நீட்டிக்கப் படுதல் இதன் அறுதி முடிவாகும். ஐம்பதாண்டிற்கு மேலாக இச் சீரமைப்பு நடந்துகொண்டிருக்கிறது. ஆனல் மற்ற நாடுகளின் நிறுவனங்களோடு ஒப்பிடுகையில் இன்றுகூட அரசின் ஆட்சி முறைகள் பெரும்பாலும் பன்முனைப்படுத்தப்படும் அளவிற்கு அதிகாரச் சிதறல் மிகையாக உள்ளது.

நீண்ட காலமாகவே இவ் வியக்கங்கள் நடந்துகொண்டிருந் தாலும் 1929 ஆம் ஆண்டின் பொருளாதார மந்தத்தின் மையப் படுத்தும் விளைவுகளால் இவைகள் விரைவாக்கப்பட்டன. ஒரு புறத்தில் வாஷிங்டனுக்கும் மறு புறத்தில் நகரவைகளுக்கும் இடையில், சில நேராகவும், மற்றவை அரசுகளின் வழியாகவும் புதிய ஆட்சி உறவு முறைகளைப் புகுத்தி இரண்டாவது உலகப் போருக் குப்பிறகு இதே திசையில் சட்டம் செயல்படத் தொடங்கியது. அரசின் அரசாங்கத்தின்மேல் மாநகர்களின் அரசியலமைப்பு வழிச் சார்பிற்கு மாருகப் பெரு மாநகர்கள் வாஷிங்டனேடு நேர்முகத் தொடர்பு கொள்வதை வரவேற்றன என்பதற்குச் சான்றிருந்தது. அரசுகளின் எல்லைகளுக்குள் நகர்களோடு தொடர்பு கொள்வதில் அரசுகள் பெரும்பாலும் எதிர்மறையாகவும் தடைவரம்பாகவும் தோன்றின. செயற்பாட்டு உறவுகள் எப்பொழுதும் சுமுகமாக இல்லாவிட்டாலும் வாஷிங்டன் மிக்க ஆக்கமுடையதாகவும் தொழில் நுட்பப் பயிற்சியுடையதாகவும் இருக்கலாம்.[1]

[1] இந்த அதிகாரத்தின் பொருள்பற்றிய மிகச் சிறந்த நூல்களில் ஆண்டர்சனின் மேல் பார்வையில் தயாரான தனி நூல்களைக் கூறலாம். (William Anderson

1. வாஷிங்டனும் தல அரசாங்கமும்

அரசியலமைப்புப்படி கூறினுல், நகராட்சிகள் இருப்பதே தேசிய அரசாங்கத்திற்குத் தெரியாது. இருப்பினும், 1830க்கும் 1839 க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில் தற்கால அரசியல் கட்டுகளின் தோற்றத்திற்குப்பின் அரசியல் தொடர்புகள் நெருக்கமாக இருந்திருக்கின்றன. 1930க்குப் பிறகு ஆட்சி உறவுகள் விரைவாக வளர்ச்சியடைந்தன. எப்பொழுதும் கருதியிராததைவிடப் பொருளாதார மந்தத்தின் நிதி நெருக்கம் நகரவைகளுக்கும் வாஷிங்டனுக்கும் இடையில் நேரான, பயனுடைய உறவு முறையை ஊட்டியது. நகரக் கருவூலங்கள்மீது கடுமையான இடர் உதவிச் செலவினங்கள் புகுத்தப்பட்டபொழுது சொத்து வரிகளைப் பெரும்பாலும் சார்ந்திருக்கும் நகராட்சிக்குரிய வருவாய்கள் விரைவாகக் குறைந்தன. வழக்கமான செயற்பாட்டுச் செலவினங்களைக் குறைத்தல் நெருக்கடி நிலையைச் சமாளிக்க முற்றிலும் போதாதென்பதைத் தெளிவுபடுத்தியது; சில நிகழ்வுகளில் கடன் கொள்ளுவதற்கான சட்ட அதிகாரம் தீர்ந்துபோய்விட்டது; நகராட்சிகள் கடன் கொள்ளும் இடங்களும் நடைமுறையில் இல்லாதுபோயின. நிதிநிலை நெருக்கடி தேசிய நடவடிக்கையைத் தூண்டியது. இடர் உதவிச் சுமை, நகர்களுக்காக அரசுகளுக்குக் கொடுக்கப்பட்ட கடன்கள் உதவிகள் வழியாகத் தேசியக் கடனுக்கு மாற்றப்பட்டது. சில நிகழ்வுகளில் நகர்களுக்கே நேராக மாற்றப்பட்டது; நகரவைகளுக்குரிய கட்டட வேலைகளுக்காகப் பொதுப் பணி ஆட்சி நிறுவனம் நகரங்களோடு நேரே கலந்துபேசத் தொடங்கின; பொதுப் பணி ஆட்சி நிறுவனத்தின் வீட்டு வசதிப் பிரிவு, மறு வாழ்விப்பு ஆட்சி நிறுவனம், மற்ற நெருக்கடி நிலை நிறுவனங்களும் நகர, தல நிறுவனங்களோடு நேர்முகச் செயல் தொடர்பு கொண்டிருந்தன. வீட்டுச் சொந்தக்காரர்களின் கடனளிப்புக் கூட்டு நிறுவனம் வழியாக வீட்டுச் சொந்தக்காரர்களுக்குக் கடன் கொடுத்து நகர வருமானத்தை மேம்படுத்தினர். பொருளாதார மந்தத்திற்கு எதிரான போராட்டத்தில் செயற்படும் ஒன்று அல்லது இதற்கு மேற்பட்ட தேசிய நிறுவனங்களால் உண்டாக்கப்பட்ட வேலை வாய்ப்புக்களால் சமூக அமைப்பு முழுவதுமே வலிமை பெற்றது. தேசிய அரசாங்கத்தின் செலவிடும், கடன் கொடுக்கும் திட்டங்கள் பல நகர்களை நிதிச் சிதைவிலிருந்தும் சமூகக் குலைவிலிருந்தும் காப்பாற்றிவிட்டன என்று சொல்லுவது மீக்கூறலாகாது.

'Intergovernmental Relations in the United States,' published by the University of Minnesota Press, 1950. கல்வி, வேலை வாய்ப்புக் காப்புறுதி, நெடுஞ்சாலைகள், பொதுச் சுகாதாரம், சமூக நலம் போன்றவைகள்பற்றிய அரசாங்கங்களுக்கு இடையேயான உறவுகளும், இவைகள்பற்றிய நீதிமன்றத் தீர்ப்புகளின் ஆய்வுகளும் இத் தொடர் நூல்களில் அடங்கும்.

இந்த நெருக்கடி நிலை நடவடிக்கைகளின் விளைவாக நகர ஆட்சிக்குரியவைகளின்மீதான செல்வாக்கு எந்த அளவிற்கு வாஷிங்டனில் இடம்பெற்றது என்பதை எளிதில் வரையறை செய்யமுடியாது. அரசின் உட்பிரிவுகளின்மீதான இதன் கட்டுப் பாட்டைத் தளர்த்தக் கூட்டரசாங்கம் முயலவில்லை. நகரங்களின் சட்டத் தகு நிலையில் எவ்வித மாற்றத்தையும் திணிக்கவில்லை. சில நிகழ்வுகளில் அரசின் அதிகாரிகளை வாஷிங்டனின் இடையீட்டாளர் எனக் கருதி நகர அலுவலர்கள் செயல்தொடர்பு கொண்டனர்; மற்ற நிகழ்வுகளில் தொடர்புகள் நேர்முகமானவை. நகரங்க ளோடும் தேசிய அரசாங்கத்தோடுமான தொடர்புகள் விரிவா னவை; நீட்சியில் இவை காட்சிப்பகட்டானவை; ஆனல் நகராட்சி களின் காப்பாளர்கள் என்ற அரசியலமைப்பு வழிநிலையிலிருந்து அரசுகள் விடுவிக்கப்படவில்லை. இடக் கிடப்பியலில் (topography) மாற்றம் என்பதைவிடத் தட்பவெப்ப நிலையில் மாற்றமெனலாம்.

இரண்டாவது உலகப் போரின் நெருக்கடி நிலைகளால் தேசிய அரசாங்கத்துடனான நகரங்களின் அடிப்படையான உறவு முறைகள் மாற்றியமைக்கப்படவில்லை. ஆனல் விரிவான பலவகைக் கூட்டுறவுப் பணியில் ஒவ்வொரு தரப்பினரும் மற்றத் தரப்பின ரோடு நெருக்கமாகத் தொடர்பு கொள்ளச் சூழ்நிலைகள் வகை செய்தன. தேசிய அரசாங்கங்கள் நகரங்களை அமைத்தன (ஹான்ஃபோர்டு, ஒக்ரிட்ஜ், மற்றவைகளும்); போர் நோக்கங் களுக்காகப் பெரும் அளவில் உற்பத்தியை அமைத்தன; இவைகள் தல வாய்ப்பு வளங்களை மூழ்கடித்துவிட்டமையால் மத்திய உதவியை நாடின. திடீரென நெருக்கமுற்ற பகுதிகளுக்கு வீடு கட்டுவதற்காகப் பண உதவியளித்து வாஷிங்டன் உதவியது. நீர், கழிநீர் அப்புறப்படுத்தல், வெளிச்சம், பள்ளிகள், இன்னும் மற்ற விரிவடைகின்ற நகராட்சிக்குரிய வாய்ப்பு வளங்களுக்கும் வாஷிங்டன் நிதி உதவி யளித்தது. நகராட்சிக்குரிய தேவை களுக்குத் தேசியக் கொடைகளைப் போர்ச் சேவைகளின் சமூக அலுவலகம் பயனுள்ள முறையில் இணைத்தது.[2]

வாஷிங்டனிலிருந்து பெற்ற விரிவான இயக்கத்தோடும் அறிவுரையோடும் போர் முயற்சிக்கு நகரங்கள் பல சிறப்பான சேவைகளை அளித்தன. ஆனல் விளைவுகளுக்கான பொறுப்பு தலத்தில் இருந்தது. அமைப்பிலும் ஆட்சியிலும் விமானத் தாக்குதல் எச்சரிக்கைச் செயல்திட்டம் நகராட்சிக்குரியதாகவும் நகரத் திற்குரியதாகவும் இருந்தது. ஒரு குறிப்பிட்ட பரப்பிற்குட்பட்ட தல அரசாங்கத்தின் பல பிரிவுகளுக்கும் இடையில் அரச நிறுவனங்களின்

[2] Corrington Gill, 'Federal-State-City Cooperation in Congested Production Areas,' (Public Administration Review, V. (1945).

15

ஒத்துழைப்போடும் கூட்டரசின் அலுவலர்களின் ஆலோசனையோடும் நகராட்சிக்குரிய மட்டத்தில் தீ தடுப்பிற்கும் நாச வேலை தடுப்பிற்கும் திட்டங்கள் உருவாக்கப்பட்டன. நகராட்சியின் நிறுவனங்கள் அல்லாத, ஆனால் சமூகப் பிரதிநிதிகள் அடங்கிய குடிமக்கள் கமிட்டிகள், கீழ் மட்டத்தில், விலைக்கட்டுப்பாடு, உணவுப் பங்கீடு போன்ற பொறுக்குச் சேவைகளின் தேசியத் திட்டங்களின் ஆட்சியைச் செய்கின்றன. இரண்டாவது உலகப் போர் முடிந்ததும் இந் நெருக்கடி நிலை ஏற்பாடுகள் அழிக்கப்பட்டன.

இந் நூலில் விவரிக்க முடியாத அளவிற்கப்பால் தேசிய, தல அரசாங்கங்களுக்கிடையேயான தொடர்புகளை 1945 ஆம் ஆண்டிற்குப்பின் நிகழ்ச்சிகளின் போக்கு விரிவாக்கியது ; சிக்கலாக்கியது. அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் அரசாங்க அதிகார வரம்புகளால் இவ் வுறவுகளின் வீச்சுக் குறிப்பிடப்படுகிறது. 1952 ஆம் ஆண்டில் இந்த எண்ணிக்கை 1,16,743 ஆக இருந்தது.[3] கூட்டரசாங்கத்தோடும் நாற்பத்தெட்டு அரசுகளோடும் 3,049 மாவட்டங்களும் 16,778 நகராட்சிகளும், 17,202 தன்னாட்சி உரிமையுடைய வட்டப் பகுதிகளும், 67,346 பள்ளி மாவட்டங்களும் (குறைந்து கொண்டிருக்கும் தொகுதி), 12,319 தனிமாவட்டங்களும் (வளருகின்ற தொகுதிகள்) இருந்தன. அரசுகள், மாவட்டங்கள், மாநகர்கள் போன்றவைகளுடன் கூட்டரசாங்கமும், மாவட்டங்கள், மாநகர்கள், வட்டங்கள் போன்றவைகளுடன் அரசுகளும் கணிசமான தொடர்பு கொண்டிருந்தன. நான்கு கூட்டரசு சட்டங்களை மேற்கோள் காட்டித் தலைமை, கீழ்ப்பணிதல் போன்றவைகளின் விரிவான பல்வகை வேறுபாட்டுத் தொகுதிகளை வெளியிடும் புதிய ஆட்சி இயல் கட்டமைப்புக்களால் விளக்கலாம் : 1946-ஆம் ஆண்டின் மருத்துவ மனை மதிப்பீடு, கட்டட அமைப்புச் சட்டமும் கூட்டரசு விமானத்தளச் சட்டமும் ; 1949 ஆம் ஆண்டின் வீட்டு வசதிச் சட்டம், 1951 ஆம் ஆண்டின் கூட்டரசு சிவில் பாதுகாப்புச் சட்டம்.

(1) மருத்துவ மனை மதிப்பீட்டுக் கட்டட அமைப்புச் சட்டம் (1946):[4] கிராம சமுதாயங்கள்பற்றிய ஒரு மேற்கோளைத் தவிர, கூட்டரசாங்கத்திற்கும் அரசுகளுக்கும் இடையேயான உறவுகளை மட்டுமே இச் சட்டத்தின் வாசகக் கருத்துக் கூறு ஏற்படுத்தியது. இருப்பினும், இச் சட்டத்தால் பயன் அடைந்தவைகள் மாவட்டங்களும் மாநகர்களுமேயாம். இவைகளில் வசிக்கின்ற மக்களும்

[3] Bureau of the Census, 'Governments in the U. S. in 1952' (Washington : Government Printing Office, 1953).

[4] 60 Stat. 1040 (August, 13 1946).

பயனடைந்தார்கள். கூட்டரசின் உதவிக்கு இச் சட்டம் ஒரு சிறந்த எடுத்துக்காட்டாகும். சட்ட வாசகம் அரசுகளை மட்டுமே குறிப்பிட்டாலும் இச் சட்டத்தின் செயற்பயன் தல அரசாங்கத் திற்கு நன்மை பயக்கிறது.

ஓர் ஐந்தாண்டுக் காலத்தில் அரசுகளுக்கு உதவவும் ஊக்கவும் பொதுவான அல்லது ஆதாயம் கருதாத மருத்துவ மனைகளை அமைத்துச் செயற்படுத்துவதற்கும் இச் சட்டம் வகுக்கப்பட்டது. அரசுக்கொடைகளோடு, திட்டமிடல் கட்டடச் செலவில் மூன்றில் ஒரு பங்கைக் காங்கிரசு கொடுத்தது. இத் தொகை ஒரு பிலியனாகும். அதாவது ஒரு நூறு மிலியன் டாலர்களாகும். சட்டத்தில் குறிப் பிட்டிருந்த தரங்களுக்கொப்பாகவும் மேலும் மருத்துவர் நாயகத் தால் விரிவாக்கப்பட்ட திட்டங்களைத் தயாரிக்கும் துவக்க உரிமை அரசுகளைச் சேர்ந்ததாகும். இத் திட்டங்களை மருத்துவர் நாயகம் ஒப்புதல் வேண்டும். கூட்டரசு மருத்துவக் கவுன்சிலுக்கு மேல் முறையீட்டை அனுமதிப்பது, மருத்துவர் நாயகம் திட்டத்தை ஏற்க மறுப்பதை எதிர்க்க அரசுகளுக்குத் துணை நாடும் உரிமை அளிக்கப் பட்டிருக்கிறது; திட்டமிடலிலும் கட்டடம் அமைப்பதிலும் கூட்ட ரசுத் தரங்களை அரசு பின்பற்றத் தவறினால் நிதி மறுக்கப்படுவது அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் சுற்றிவரும் மேல் முறையீட்டு நீதி மன்றத்தின் மறு ஆய்விற்கு உட்படுத்தப்பட்டது (நம்பகமற்ற புதுமுறையாகும்). வேறு விதமாகக் குறிப்பிடத்தக்க முறையில் அளிக்கப்பட்டதைத்தவிர, ஆட்சி இயல், பணியாள் தொகுதி பேணுதல் அல்லது இந்த மருத்துவ மனைகளை இயக்குதல் போன்ற வைகள்மீது மேற்பார்வை செலுத்த எந்தக் கூட்டரசு அலுவலர் அல்லது ஊதியருக்கும் அதிகாரம் அளிக்கப்படவில்லை யென்பதைச் சட்டம் தெரிவித்தது.

இருப்பினும், நிபந்தனையற்ற உதவித்தொகைகளை மட்டும் பெறுபவைகளாக மட்டும் அரசுகள் இருந்ததில்லை. கூட்டரசு ஒப்புதலைப்பெற ஓர் அரசின் நிறுவனத்தை ஓர் அரசின் திட்டம் பெயர்க்குறிப்பிடவேண்டும்; ஓர் அரசின் ஆலோசனை சபையையும் குறிப்பிடவேண்டும்; கட்டட அமைப்புத் திட்டங்கள் வாஷிங் டனில் உறுதி செய்யப்பட்டன; திறமை முறை உட்பட மருத்துவர் நாயகம் குறிப்பிடக்கூடிய ஆட்சி முறைகளை அரசு அளிக்க வேண்டும். எவ்வாறாயினும், திறமை முறைக்கு ஏற்ப அமர்த்தப் பட்ட எந்தத் தனி மனிதரின் இழப்பீடு அல்லது பதவிக்காலம், தெரிவு போன்றவைகள்மீது இவருக்கு எந்த அதிகாரமும் அளிக் கப்படவில்லை. ஆகையால், கூட்டரசு அதிகாரிகள் திட்டமிடு வதையும் கட்டடம் அமைப்பதையும் உறுதிப்படுத்த இச் செயல் திட்டம் அனுமதித்தது. தனியார் குழுக்கள் அல்லது அரசுகளின்

உட்பிரிவுகளுக்கும் அரசுகளுக்கும் செயற்பாட்டுப் பொறுப்புக் களையும் இச் செயல் திட்டம் விட்டு வைத்தது.

(2) **கூட்டரசு விமானத்தளச் சட்டம்: 1946:**[5] விமானத் தளம் அமைப்பதில் கூட்டரசு நிதியை 'ஒருவழி' முதலீடு செய்ய இச் சட்டம் கருதியது. பொது விமானத் தளங்களை மேம்பாடு செய்வ தற்கான தேசியத் திட்டத்தைத் தயாரிப்பதற்கு சிவில் வானூர்தி ஆட்சியாளர் தூண்டப்பட்டார்; திட்ட விண்ணப்பங்களை அளிக்க எந்தப் பொது நிறுவனம் அல்லது நிறுவனங்களின் தொகுதியும் அதிகாரம் பெற்றிருந்தது. 500,000,000 டாலர்களுக்குள், ஏற்புப் பெற்ற திட்டங்களுக்குக் கட்டடச் செலவில் 50 சதவீதத்தை ஒதுக்கி அளிக்க ஆட்சியாளர் அதிகாரம் பெற்றிருந்தார். அரசின் சட்டங் களால் தடை செய்யப்படவில்லை யென்றால், தல அதிகாரிகளோடு ஆட்சியாளர் செயல் தொடர்புகொள்ள இச் சட்டத்தின் வாசகக் கருத்துக்கூறு அதிகார மளித்தது. வான் பயண நிறுவனத்தின் வழியாகத் தல விண்ணப்பங்கள் வரவேண்டுமென்பதாலும் தல உட்பிரிவிற்குப் பணம் கொடுப்பதற்கான அரச நிறுவனத்திற்குக் கூட்டரசு உதவித் தொகைகள் கொடுக்கவேண்டும் என்பதாலும் இந்த நேரான உறவு முறையை மொத்த அரசுகளில் பாதிக்கு மேற்பட்ட அரசுகள் தடை செய்தன.

கூட்டரசின் தரங்களுக்கும் ஆட்சியாளரின் சோதனைக்கும் ஏற்பிற்கும் கட்டட அமைப்பு உட்பட்டிருந்தது. இருப்பினும், இச் சட்டத்தில் தொடரும் கூட்டரசு–நகராட்சி உறவு முறை எதிர் பார்க்கப்படவில்லை. இருந்தபோதிலும், ஏற்பின் நிபந்தனைகளில் ஒன்றாக, தொடங்குகின்ற நிறுவனங்கள் செயற்படுத்தவும் பேணுவ தற்குமான ஏற்கக்கூடிய திட்டத்தை அளிக்கவேண்டியிருந்தது. ஆட்சியாளரால் குறிப்பிடப்பட்ட வடிவில் இந் நிறுவனங்களின் கணக்குகளை வைத்துக்கொள்ளவும், ஆண்டறிக்கை அளிக்கவும், இவைகளின் பதிவுகளைப் பார்வையிட அனுமதிக்கவும் வேண்டியவை களாக இருந்தன. ஒத்துழைக்காத நகராட்சிக்குக் கட்டட நிதியை அளிக்காமல் நிறுத்திவைத்துக் கொள்ளவும் அல்லது மற்றத் தடைகளை விதிக்கவும் இச் சட்டத்தில் வழிகளில்லை. மெய்யாக, செயற்பாட்டிற்கான தொடரும் கூட்டரசு உதவித் தொகை கொடுக் கப்படவில்லை.

(3) **குடியிருப்பு வசதிச் சட்டம், 1949:**[6] குறைந்தவருவாய்க் குழுவினருக்கு அரசாங்க உதவியோடு நல்ல குடியிருப்பு, வசதி அளிக்கும் வழிகளைக் காணுவதற்குத் தேசியக் குடியிருப்பு வசதிக்

[5] 60 Stat. 170 (May 13, 1946).
[6] 63 Stat. 413 (July 15, 1949).

கொள்கையின் கடுமையான இருபதாண்டு ஆராய்ச்சியின் உச்ச நிலையே இச் சட்டம். குறைந்த வருவாய்க் குழுவினரின் தேவைகளை நிறைவேற்றுவதில் தனியார் நிறுவனங்கள் திறமையற்றனவாக இருந்தன. குடியிருப்பு வசதி, வீட்டு நிதி வசதி நிறுவனத்தால் நடத்தப்படுகின்ற பரவலான செயல் திட்டங்களுக்குள், மறுவளர்ச்சி நிறுவனங்களுக்கும், நகராட்சி வீட்டு வசதி அதிகார நிலையங்களுக்கும் கடனுதவி செய்யவும் உதவித் தொகை அளிக்கவும் ஒரு திட்டத்தைப் பொதுவீட்டு வசதி ஆட்சி நிலையம் செயற்படுத்தியது. இந் நிகழ்வில், நகராட்சிக் குடியிருப்பு வசதிக்கும் கூட்டரசாங்கத்திற்கும் அல்லது மறு வளர்ச்சி அதிகார நிலையத்திற்கும் இடையில் உறவு வழக்கமாக நேராகவும் வாஷிங்டனிலிருந்து கட்டுப்பாடு நெருங்கியும் இருந்தது.

திட்ட வளர்ச்சியின் எல்லா நிலைகளையும் பொது வீட்டமைப்பு ஆட்சி நிறுவனம் (Public Housing Administration) மறு ஆய்வு செய்தது ; கட்டுப்படுத்தியது. திட்டங்களையும், தனி ஒதுக்கீடுகளையும் இடத் தெரிவு, கட்டட ஒப்பந்தங்கள், கட்டடச் செலவுகள், வாடகைகள், குடியிருப்போர் தெரிவுக் கொள்கைகள், இயக்க, மேலாண்மைக் கொள்கைகள் போன்றவைகளையும் இது ஏற்றது. எந்த நிலையிலும் தல அதிகாரம் உதறித் தள்ளப்பட்டது. வாஷிங்டனுக்கும் தலத்திற்குமிடையில் அடிக்கடி கடுமையான மோதல்கள் ஏற்பட்டன. இந்த மேற்பார்வை பொதுக்குடியிருப்பு வசதிச் சட்டத்திற்குத் தேவையாயிற்று. ஆனால் செலவைக் குறைக்கும் விருப்பத்தாலும் அரசியல் தலையீடுகளிலிருந்து தலக் குடியிருப்பு வசதித் திட்டங்களை வைத்துக் கொள்வதாலும் இது மிகைப்படுத்தப்பட்டது. தல வீட்டு வசதி அல்லது மறுவளர்ச்சிக் கூட்டு நிறுவனத்திற்கு வகைசெய்யும் சட்டத்தை அரசுகள் அளித்தன. கூட்டரசின் நிதிகளுக்கு விண்ணப்பிப்பதற்குமுன் தல வீட்டு வசதி அல்லது மறு வளர்ச்சித் திட்டங்கள் அரசுகளின் முன்வைக்கப்படவேண்டுமென்று சில அரசுகள் (மசாச்சு செட்ஸ், மின்னசோடா, நியூ ஜெர்சி) விரும்பின. தலப்பொதுக் குடியிருப்பு வசதித் திட்டங்களை நகராட்சியின் நிருவாகத் துறை ஏற்கவேண்டியிருந்தது. தொடர்புடைய நகராட்சி மேம்பாடுகளில் இது உட்பட்டிருந்திருக்கலாம். இருப்பினும், நிதி சார்ந்ததும், மேற்பார்வை போன்றதுமான உறவுகள் வாஷிங்டனிலிருந்து பொதுக் குடியிருப்பு வசதி நிறுவனத்திற்கு அல்லது மறு வளர்ச்சிக் கூட்டு நிறுவனத்திற்கு நேராகச் சென்றது.

(4) **கூட்டரசு சிவில் பாதுகாப்புச் சட்டம்:**[7] குறியிலக்குப் பகுதிகளாகிய மாநகர்கள்மீதும் அரசுகள்மீதும் குறிப்பாகச் சிவில்

[7] 64 Stat. 1245 (Jan. 12, 1951).

பாதுகாப்பிற்கான பெரும் பொறுப்பை விடுவது இச் சட்டத்தின் பொதுக் கருப் பொருளாகும். அடுத்துள்ள ஆட்சிப் பகுதியில் பரஸ்பரமான உதவிக்காகக் கூட்டுகளை அமைக்க அரசுகளை ஊக்கு விப்பதற்கும், தகவலைப் பரப்புவதற்கும், பயிற்சித் திட்டங்களை நடத்துவதற்கும் அல்லது பெறுவதற்கும் திட்டம் வகுப்பதற்கும் சிவில் பாதுகாப்பு ஆட்சியாளருக்கு அதிகாரமளிக்கப்பட்டது. பாதுகாப்பு நிலைகளை அமைப்பதற்கும் 'அமைப்பிற்கான சாதனங் களுக்கும்' அரசுகளோடு நிதிகளை இணையாக்க இவருக்கு அதிகார மளிக்கப்பட்டது. ஆட்சிமுறை கூட்டரசு - அரசு-தல முறையாக இருந்தது. ஆனால் நடவடிக்கைக்கான பொறுப்புப் பளுவானது நகராட்சியைச் சேர்ந்ததாகும். ஆலோசனை கூறல், செயல் விரைவுப் படுத்தல், குறிப்பிட்ட செலவில் பங்குபெறல் போன்றவை கூட்டரசு, அரசு அதிகார நிலையங்களின் முதன்மையான கடமையாகும். நெருக்கடித் தேவைகளுக்கான சில சேர்க்கைகளோடு இருக்கின்ற வசதி வாய்ப்புகளை அமைக்க நகரங்கள் எதிர்பார்க்கப்பட்டன.

எதிரியின் தாக்குதலுக்கு எதிரான சிவில் பாதுகாப்புப் பிரச் சினையை ஒரு தலப் பிரச்சினை யென்பதைவிடத் தலப்படுத்தப்பட்ட பிரச்சினையெனலாம். போதிய பாதுகாப்பு, இடர் உதவி வசதிகளைச் செய்யத் தவறுதல் மிகக் கடுமையான வகைத் தேசிய விளைவுகளை உண்டாக்கலாம்; ஆனால் செயல் திட்டம் மோசமாகப் பின்னடைந் தது. பயனுடைய கூட்டரசுத் தலைமையின்மைபற்றி நகர முதல்வர் களின் மாநாடு வழியாக நகராட்சிகள் குறை கூறின. மூலப் பொருள் சரக்குச் சேகரிப்பில், விமானத் தாக்குதல், அறிவிப்புப் பாதுகாப்பு நிலையம் போன்றவைகளில், பரஸ்பர உதவிக்காக அரசுகளுக்கிடையே யான கூட்டுகளில் 1954ஆம் ஆண்டில் சிறிது முன்னேற்றமிருந் தாலும், தேவைக்குறைவான முன்னேற்றம்தான் இருந்ததென் பதில் பொதுவான உடன்பாடு இருந்தது. சர்வதேச நெருக்கடிக்கு மாருக, விமானத் தாக்குதலால் அழிவு ஏற்படும் சாத்தியக்கூறு உண்மையற்றதாகவும் நெடுந் தொலைவில் உள்ளதாகவும் தோன் றியது.

கூட்டரசாங்கத்திற்கும் தல அரசாங்கத்திற்கும் இடையில் வேக மாக உருவாகிக்கொண்டிருக்கும் பலதரப்பட்ட நுட்பமான, கட்ட மைப்பை இந் நான்கு எடுத்துக்காட்டுகள் குறிப்பிடுகின்றன. அரசுகளின் உட் பிரிவுகளின் மீதான அரசுகளின் அரசியலமைப்பைச் சார்ந்த அதிகாரத்தைப் பேணுவதில் வாஷிங்டன் கவனமாக இருந் திருக்கிறது. ஆனால் தேசியத் தலைநகருக்கும் மாநகர்களுக்கும் இடையில் உள்ள தொடர்புகள் பெருகின. நிதி, செயற்பாட்டு உறவுகளுக்கு அப்பால், பல கூட்டரசு நிறுவனங்களின் தர நிருணயச் செயற்பாடுகளிலிருந்தும், கூட்டரசாங்கத்தின் புள்ளிவிவர, அறிக்கை வழங்குவதிலிருந்தும் நகரங்கள் நன்மை யடைகின்றன. பெரிய

நகரங்களின் பிரதிநிதிகளாகிய நகர முதல்வர்களின் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் மாநாடு இதன் தலைமை அலுவலகத்தை வாஷிங்டனில் வைத்திருக்கிறதென்பதையும் மற்ற நகர்களின் பிரதிநிதிகளைக் கொண்ட அமெரிக்க நகராட்சி சங்கம் இதனுடைய அலுவலகத்தை நாட்டுத் தலைநகரில் பெற்றிருத்தலையும் கூட்டரசு நடவடிக்கையில் அரசுகளின் நலன்களையும், சில நிகழ்வுகளில், கூட்டரசின் உதவியை நம்பி இருத்தலையும் இவைகள் எடுத்துக்காட்டின. பெரிய தலைநகர்ப் பகுதிகளுக்குச் சேவை செய்வதில் 1954ஆம் ஆண்டில் வாஷிங்டன் அரசுத் தலைநகர்களுக்குப் போட்டியாக உருவாயிற்று.

2. அரசுகளுக்குள் மையப்படுத்துகின்ற போக்குகள்

ஆட்சி இயல் தலைமையையும் மேற்பார்வையையும் நோக்கிச் செல்லும் இதே போக்கு 'அரசுகளுடைய உரிமைகளைத்' தூண்டிற்று. மாவட்டங்களிலிருந்தும் மாநகர்களிலிருந்தும் அரசுத் தலைநகர்களுக்கு மாறுகின்ற அதிகாரம் நாற்பத்தெட்டு அரசுகளிலும் செயற்பட்டுவருகிறது. பல ஆண்டுகளாக அரசுத் தலைநகர்களை நோக்கிய போக்கு இருந்தாலும் அரசுகளின் ஆட்சி முறைகள் பெரும்பாலும் இன்னும் பன்முகப்படுத்தப்பெற்றவைகளாக இருக்கின்றன. நமது வரலாற்றின் முந்திய காலத்தில் நிலவிய ஓரளவு பன்முகப்படுத்தப்பெற்ற அதிகாரமும், ஓரளவு வலிமையான தலப் பொறுப்புணர்வும், ஒரே அரசியல் உள்ள கிராம, நகர மக்களுக்கிடையில் உள்ள ஓர் அளவு கருத்து வேறுபாடும், தல அரங்கில் செல்வாக்குப் பெற்றிருக்கும் தல அரசியல் அமைப்பின் எதிர்ப்பாற்றலும் இதற்குக் காரணமாகும். அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டில் ஒரு பெரும் பகுதி இன்னும் அடர்த்தியாகக் குடியிருப்பு அமர்வு பெறாத கிராமிய, வேளாண்மை இயல்புடையதாக இருக்கிறதென்பதும், நகர மக்களுக்குத் தேவையான ஆட்சிப் பணிகளும் விரிவான ஆட்சி அமைப்பும் தேவையில்லை யென்பதும் வெளிப்படை.

தேசிய அரசாங்கத்தைப்போல், மாநில (அரசு) அரசாங்கங்களின் பணியில் பெருமளவு களத்திலேயே செய்யப்படுகிறது. அரசுகள் களப் பணியாளர்களைப் பெற்றிருக்கலாம்; அல்லது இதனுடைய சட்டங்களைச் செயற்படுத்த மாவட்ட, நகராட்சி அலுவலர்களையும் ஓரளவு சார்ந்திருக்கலாம். பிந்திய நிலை நிலவுகின்ற அளவிற்கு, சில நிகழ்வுகளில் தேசிய அரசாங்கம் அரசின் அலுவலர்கள்மீது இதனுடைய அதிகாரத்தை நீட்டிப்பதுபோல் தல நிறுவனங்கள்மீது அரசு இதனுடைய செல்வாக்கை நீட்டிக்கலாம்.

ஆட்சி ஒருமுகப்படுத்தப்படுகிறதை நோக்கிய போக்கு உறுதியாய் இருக்கும் அரசுகளை இரு பிரிவுகளாகப் பிரிக்கலாம்: நியூயார்க்,

மசாசுசெட்ஸ், நியூஜெர்சி போன்ற மிக உயர்ந்த தொழில் மயமாக்கப் பட்டனவும், நகர்ப்பண்பினவாக்கப்பட்டனவும் ஒரு புறத்தில்; மறு புறத்தில், வடகரோலினவைப் போன்ற இடத்தில் தல நிதி முறிவால் ஒருமுகப்படுத்தப்படுதல் புகுத்தப்பட்ட குறிப்பிட்ட அரசுகள். அரசு தலப் பணிகள் ஒருசிலவற்றின் போக்குகள்பற்றிய ஆய்வு இந்த இயக்கத்தின் தன்மையையும் இதனுடைய தற்காலத்திய எல்லைகளையும் தெளிவுபடுத்தும்.[8]

(1) நிதி: தல வருவாயின் வளங்களையும், மாவட்டங்கள், நகராட்சிகளது செலவின் பொதுவான நோக்கங்களையும் தொடக்கத்தில் அரசு வழக்கமாக உறுதிசெய்தது. பழக்கமான மதிப்பீடு செய்பவர், வசூலிப்பவர், பொருளாளர், அண்மையில் தோன்றிய பட்ஜெட், கணக்குவைப்பு அலுவலர்கள் போன்றோர், சட்டத்தால் குறிப்பிடப்பட்டுள்ள மாவட்ட, மாநகர் நிதி அலுவலர்களும் அடங்குவர். இந்த ஆட்சி இயல் கட்டமைப்பிற்குள் தல அதிகார நிறுவனங்கள் தம்முடைய நிதித் தேவைகளை வகுத்துக்கொள்ள முற்றிலும் சுயேச்சையாக விடப்பட்டுள்ளன. வரி விதிப்பால் அல்லது பத்திரங்களின் ஈட்டுறுதியால் பெற்ற தொகைகள் மேற்பார்வைக்குட்பட்டவைகள் அல்ல; சேவைகளுக்குள் நிதி ஒதுக்கல் முற்றிலும் தலப் பொறுப்பாக இருந்தது; வரி வசூலிப்பு, கணக்கு வைத்தல் போன்றவைகளைப் பொறுத்தமட்டில் நிதி முறைகள், நிதிகளின் பாதுகாப்பை உறுதிப்படுத்தலும் சமூகத்தின் பெறுமானமும் மாவட்டக் கழகங்களுக்கும் நகர உறுப்பினர்களுக்கும் விடப்பட்டன. அரசிற்குரிய வருவாயை வசூலிக்கும் பொறுப்பை அரசு தன் உட்பிரிவுகளுக்கு மாற்றிவிட்டது.

நெடுங்காலமாகவே பரவலான மாறுகின்ற அளவிலிருந்துவந்த அரசின் உட் பிரிவுகளின் வருவாய் முறைகளில் அரசு இப்பொழுது தலையிட்டது. போட்டியிடுகின்ற மதிப்பீட்டாளர்களால் மிகக் குறைவாக மதிப்பீடு செய்யப்பட்டவைகளைச் சரி செய்ய சரிசமமாக்கும் மறு ஆய்வு செய்யும் அரசுக் கழகங்கள் நிறுவப்பட்டன. பொறுப்பற்ற தல அதிகார நிறுவனங்களால் சில சமூகங்களின்மேல் சுமத்தப்பட்டிருக்கும் நிதிச்சுமைகளை வரையறை செய்ய அல்லது சொத்து வரிகளின் பளுவைக் குறைப்பதற்கும், சட்டத்தால் வரி வரம்புகளும் கடன் வரம்புகளும் நிருணயிக்கப்படுகின்றன. அவ்வப்போது அரசியலமைப்புத் திருத்தத்தாலும் இது நிறைவேறலாம். அரசின் சட்டத்தால் நிதி முறைகள் ஒரே படித்தானவையாகவும் மிகப் பயனுடையனவாகவும் செய்யப்பட்டன.

[8] Council of State Governments, 'State-Local Relations,' (Chicago, 1946), a report prepar d by Morton Grodzins.

ரெயில் பாதைகள், பயனுடைமைகள் போன்ற குறிப்பிட்ட வகைச் சொத்துக்களின் மதிப்பீட்டைத் தல அரசாங்கங்களிலிருந்து அரசுகள் எடுத்துக்கொண்டன. வழியுரிமை வரி, வருமான வரி, விற்பனை வரி, மற்ற வரிகள் போன்ற புதிய வருமான வளங்களை அரசுகள் வளர்த்துக்கொண்டன. தல நிறுவனங்களின் உதவியின்றி அரசுகளே இவைகளைப் பொதுவாக நேர் முகமாகச் செயற்படுத்திக் கொண்டன. அரசு செயற்படுத்தித் தலங்கள் பங்குபெறும் வரிகளைச் சில அரசுகள் வளர்த்துக்கொண்டன. இவைகளில் முந்தும் துணிவு தல அலுவலகங்களைவிட அரசுத் தலைநகர்களிலே இருந்தது. பல அரசுகளில், குறைந்த அளவில் நகர், மாவட்ட நிதி அலுவலர்களின் நடத்தைக்கான விதிகளை வகுக்க, சில வேளைகளில் அதிகாரத்தோடு துறைகளை அல்லது அரசு வரிக் கமிஷன்களை அமைத்து மத்திய மேற்பார்வையைப் பயனுடையதாகச் செய்தனர். தல மதிப்பீட்டு அலுவலர்களைப் பயிற்றுவித்தலிலும் வழிப்படுத்தலிலும் இவர்களின் பணிகளை மேற்பார்வையிடலிலும் செயல் திறமுடைய கமிஷன்கள் தலைமை ஏற்றன.

பல அரசுகளில் இருப்பதைக்காட்டிலும் நியூயார்க்கில் தல அரசாங்க, அரசின் நிதி உறவுகளை மக்கள் கவனமாக ஆய்ந்து நுண்ணறிவோடு நடத்துகின்றனர். இந்த அரசில் தல அதிகார நிறுவனங்களுக்கு அரசின் உதவித் தொகைகள் 1851ஆம் ஆண்டில் கல்விக்காகத் தொடங்கி, நெடுஞ்சாலைகளுக்கும் (1898), மாவட்ட சுகாதாரப் பணிக்கும் (1923), காட்டமைப்பு (1929), பொதுநலப் பணிகள் (1930), 1930 ஆம் ஆண்டிற்குப்பின் குறைந்த செலவில் வீடமைக்கும் திட்டங்களுக்கும் இதுபோன்ற பலதரப்பட்டவை களுக்கும் நீட்டிக்கப்பட்டன. அரசு வசூலித்த வருவாயிலிருந்து தலங்களுக்கு அரசு கொடுத்த அதிகப்படியான உதவித்தொகைக்காக, முப்பதாண்டாக இருந்துவந்த பகிர்ந்து கொள்ளும் வரிகளின் திட்ட மொன்று 1946 ஆம் ஆண்டில் நீக்கப்பட்டது. அரசின் செலவினம் பற்றி ஒரு பகுதியும், அரசின் உதவித்தொகைக்கு மற்றொரு பகுதியு மாக அரசின் பட்ஜெட் இரு பகுதிகளாகப் பிரிந்தது. 1946 ஆம் ஆண்டில் அரசு வசூலித்த வரிகளில் 57 சதவீதம் பின் குறிப்பிட்ட நோக்கத்திற்குச் சென்றது.[9]

1952ஆம் ஆண்டில் நாற்பத்தெட்டு மாநில அரசாங்கங்களும் இவைகளின் தல உட்பிரிவுகளுக்கு 5 பிலியன் டாலர்களுக்கு மேல், அதாவது அரசுகளின் பொதுச் செலவில் 36·8 சதவீதம், அளித்த தென்னும் உண்மையில் தல அரசாங்கங்களின் அரசு நிதி உதவியின்

[9] Thomas E. McMillan, Jr., 'State Supervision of Municipal Finance', (Austin : University of Texas, 1953).

மறைவாற்றலான செல்வாக்கை மதிப்பிடலாம்.[10] இருப்பினும், தலங்கள் பெருமளவு சுயேச்சையைப் பெற்றிருக்கும் களமாகிய கல்விக்குப் பெரும் பகுதி ஈடுபடுத்தப்படுவதால், உண்மையான செல்வாக்குக் குறைவுதான்.

(2) நெடுஞ்சாலைகள்: மாவட்டம் அல்லது நகரம் நெடுஞ் சாலை அமைக்கும் பொறுப்பை ஏற்று நடத்தியது; அல்லது சுங்க வரி விதிக்கின்ற சுங்கக்கடவுக் கூட்டு நிறுவனத் தனியார் துறையால் சாலைகள் அமைக்கப்பட்டன. கெட்டியாக அமைந்த சாலைகளின் காலம்வரை, சாலைகள் மேம்பாட்டிற்கு வரி செலுத்தியவர்களாகிய நாட்டுப் புறத்தார்களும் ஒப்பந்தக்காரர்களும் நெடுஞ்சாலை அமைத் தலையும் பேணுவதையும் பணியாகக் கொண்டார்கள். நெடுஞ்சாலை நிதி, அமைப்பு முறை, சாலை அமைப்பு, பேணுகை போன்றவை களுக்கான பொறுப்பில் தானியங்கி பெரு மாற்றத்தை உண்டாக் கிற்று. சில அரசுகளின் நெடுஞ்சாலைத் துறைகளில் கணிசமான ஆராய்ச்சி நடத்தியிருந்தாலும், தொடக்கத்தில் இருந்து அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் பொதுச் சாலைகளின் செயலகம் நெடுஞ்சாலை அமைப்புமுறை ஆராய்ச்சியில் முந்திக்கொண்டது. பெருஞ் செலவு பிடிக்கிற மக்காடம் அல்லது காரைக்கட்டுச் சாலைகளுக்குத் தலச் சமூகங்களால் நிதி உதவி அளிக்கமுடியவில்லை. பெரும் கடன்களை எழுப்பி அரசுகள் முதலில் செலவைப் பகிர்ந்துகொண்டன. பின்னர் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடு உதவிக் கொடைகள் வழியாகப் பகிர்ந்து கொண்டது. பொருளாதார மந்த காலமாகிய 1930-லிருந்து 1939 வரையிலான காலத்தில், இடர் உதவி நடவடிக்கையாகக் கூட்டரசே நேர் முகமாகச் சாலைகளை அமைத்தது. நாட்டின் கெட்டி யான சாலை அமைப்பின் பெரும்பாலானவை அரசு அல்லது கூட்டர சின் மேற்பார்வையில் நடந்தன.

வட கரோலினாவில் எல்லா நெடுஞ்சாலைகளின் அமைப்பும் பேணு கையும், வெர்ஜினியாவில் இத்தகைய பணிகள் பலவும், மாவட்டத் திலிருந்து அரசிற்கு மாற்றப்பட்டன. மாவட்டத்தின் நிதி வலி யின்மையால் இம் மாற்றம் ஏற்பட்டது. ஆனால் இது அரசின் உயர் தரமான நுட்பத் திறமையின் ஏற்பால் எளிதாக்கப்பட்டது. தல நெடுஞ்சாலை ஆட்சியின் அரசேற்பின் அளவு இன்னும் இயல்பு கடந்ததாகவே இருக்கிறது.

(3) பொலீஸ்: சுயேச்சையான, பெரும்பாலும் ஆர்வமுள்ள தல ஊர்க்காவல் படையின் பெருந் திறனின் பற்றுக்குறையை ஏற்றுக்கொண்டிருந்தாலும், பொலீஸ் படைகளின் மேலாண்மையும் இயக்கமும் முதன்மையாக நகராட்சிக்குரியதாகவும் மாவட்டத்திற்

[10] Bureau of the Census, 'State Payments to Local Governments in 1952' (Washington: Govt. Printing Office, 1954).

குரியதாகவும் இருந்தன. குறிப்பிட்ட வளர்ச்சிகள் மத்திய மேற்பார்வையையும் இணைப்பையும் ஒரு பெரும் அளவில் குறிப்பிடுகின்றன. தல பொலீஸோடு அரசுப் பொலீஸ் அல்லது நெடுஞ்சாலைக் காவல் படை பல அரசுகளில் இணைந்து நிறைவாக்குகின்றது. பல தலைநகருக்குரிய காவல் துறைகளைத் துணை நகர்களோடு தொலை தட்டச்சுப் பொறி முறை இணைக்கிறது. அண்மையிலிருக்கும் காவற் படையினரை ரேடியோ இணைக்கிறது.

கைதுகளையும் பொலீசிற்குத் தெரிந்த குற்றங்களையும் அறிவிக்க வேண்டிய அதிகாரத்தோடு குற்றவியல் அடையாளம் கண்டறியும் செயலகங்களை மொத்தத்தில் பாதிக்கு மேலான அரசுகள் ஏற்படுத்தி இருக்கின்றன. பொலீஸ் தலைவர்களின் பன்னாட்டுக் கழகத்தால் தொடங்கிவைக்கப்பெற்ற, பொலீஸிற்குத் தெரிந்த குற்றங்களைத் தாமாகவே விரும்பி அறிவிக்கும் தேசிய நிறுவனம் ஒன்றை நிதித் துறையின் கூட்டரசு உளவுச் செயலகம் பேணுகிறது. ஒரு சில நிகழ்வுகளில் தல அமைதி அலுவலர்களை அரசின் அதிகாரிகள் பதவி நீக்கலாம். ஆனால் இந்த அதிகாரம் பயன்படுத்தப்படுவதில்லை. நகராட்சிப் பொலீஸ் அலுவலர்களும் பயிற்சி பெறக்கூடிய பயிற்சி நிறுவனங்களை அரசு பொதுவாக நடத்திவருகிறது.

தல பொலீஸ் துறைகளின்மீதான அரசின் செல்வாக்கின் நுட்பமான போக்கின் தன்மையை இக் குறிப்புகள் சுட்டிக் காட்டுகின்றன. இது சிறிதளவு இருந்துவருகிறது. தனிப்பட்ட தல ஆள் சேர்ப்பு முறையாலும், மிகக் கீழ்நிலையிலிருந்து தலைவர் பதவிக்குப் பதவி உயர்வு பெறப் பின்பற்றும் கடினமான கொள்கையாலும், சில நிகழ்வுகளில் தல அரசியல் அமைப்பிற்கும் காவல் படையினருக்கும் இடையில் உள்ள தொடர்புகளாலும் தல உணர்வுகளுக்கு உட்படாத ஓர் அமைப்பின் கண்காணிப்பிற்குத் தம்மை அனுமதிக்க உரிமையை விரும்பும் மக்கள் தயங்குவதாலும் பொலீஸ் துறைகள் இகழார்ந்த தன்னிறைவுடையனவாகவும் தனியுருவுடையனவாகவும் இருக்கின்றன.

(4) கல்வி: ஃபிரான்சு அல்லது ஜெர்மனி போன்ற நாடுகளின் கல்வியின் மத்தியக் கட்டுப்பாட்டோடு அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் கல்வியின் தலக் கட்டுப்பாடு மாறுபடுகிறது. இருப்பினும், சில நிலைகளில், சிறப்பாகக் கிராமப் பள்ளிக்கூடங்களைப் பொறுத்த மட்டில், கல்வியில் அரசின் செல்வாக்கு விரிவடைந்துகொண்டிருக்கிறது. இப்பொழுது எங்கும் காணப்படுகின்ற அரசு வழங்கும் ஆசிரியர்களின் நற்சான்றிதழால் உண்டாகி இருக்கும் கற்பிக்கும் தரங்களின் ஏற்பாடும் செயற்பாடும் ஒரு சிறந்த இயல்பாகும். எனவே, எல்லா இடங்களுக்குமான குறைந்த அளவு தரத்தை அரசு நிருணயம் செய்திருக்கிறது.

பல அரசுகளில் ஏற்படுத்தி இருக்கும் அரசு ஏற்பு முறையின் வழியாக இடைநிலைப் பள்ளிகளின் தரங்கள் நிருணயிக்கப்படுகின்றன. அமைப்பு, பாடத்திட்டம், நூலகம், கட்டடம், தளவாடம் போன்றவைகளோடு இத் தரங்கள் தொடர்புடையனவாக இருக்கும். உதவிக் கொடை முறையோடு இணைக்கும்பொழுது, தலக் கல்வியின் பயனுடைமையையும் தன்மையையும் கணிசமாக அரசு செயல் விளைவு உண்டாக்க முடியும். சில பாடங்களை அரசு கற்பிக்க வேண்டுமென்று விரும்பினாலும் குறிப்பிடப்பட்டுள்ள பாடங்களின் எண்ணிக்கை உண்மையில் கூட முற்பட்டாலும், தலப் பள்ளிக் கழகங்களால் இடைநிலைப் பள்ளிகளின் பாடத் திட்டம் முதன்மையாக உறுதி செய்யப்படுகிறது.

பெரிய நகரங்களில் உள்ள பள்ளிக்கூடங்களின்மீது அரசின் கல்வி அதிகார நிறுவனங்களின் செயல் விளைவு சிறிதளவில்தான் இருந்திருக்கிறது. அரசு தன் பள்ளிகளுக்கு வகுக்கும் தரங்களை விட இந்தப் பள்ளிகளின் தரங்கள் பெரும்பாலும் மேலானவையாகவே இருக்கின்றன. தேர்ந்தெடுக்கப்படுகின்ற அலுவலராக இன்னும் இருந்து வருகிற இவ் வரசுக் கண்காணிப்பாளர்களுக்கு நகரப் பள்ளி அதிகார நிறுவனங்களின் செல்வாக்கும் செயல் திறமும் சமமாகவே இருக்கின்றன. நகரப் பள்ளிகளுக்கு அரசின் நிதிகளைப் பகிர்ந்தளிக்கும் வழியானது நகரின் பள்ளிக் கொள்கையை நிருணயித்ததில்லை.

கல்வித் துறையில் ஆட்சி இயல் ஒருமுகப்படுத்தும் போக்கில் இருக்கையில் பெருமளவில் பன்முகப்படுத்தப்பெற்ற, தலத்திலே கட்டுப்படுத்திய முறையை இன்னும் கணிசமாக மாற்றியமைக்கவில்லையென்று நாம் முடிக்கலாம். வடக்கு, மத்திய கல்லூரிகளின் சங்கமும் இடைநிலைப் பள்ளிகளும் போன்ற தனியார் சான்றளிப்பு நிறுவனங்கள் கல்வித் தரங்களில் அரசின் நடவடிக்கைக்குத் துணை நின்றன.

(5) **இடர் உதவி:** 1929ஆம் ஆண்டில் தொடங்கிய பேரழிவுப் பொருளாதார மந்தம் அரசுகளில் உள்ள இடர் உதவி, கொடைக் குணமுள்ளவைகளுக்கான ஆட்சி இயல் அமைப்பை முற்றிலும் மாற்றிவிட்டது. தலப் பொது உதவியும் தனியார் கொடையும் 1932ஆம் ஆண்டிற்குப்பின் முறிந்தபொழுது தேசிய அரசாங்கத்தின் தலையீடுபற்றி முன்னால் குறிப்பிடப்பட்டிருக்கிறது. அரசுகளுக்குள் நெருக்கடி நிலைப் பிரச்சினைகளை சமாளிக்க அரசு முழுவதற்குமான ஓர் அமைப்பு முன் முயற்சியின்றித் திடீரென்று ஏற்பட்டது. மாவட்டத்தையும் மாநகரையும் இணைத்து நிலைபெற்றிருக்கின்ற அரசின் பொதுநல முறைகள் எங்கும் இப்பொழுது காணப்படுகின்றன. சமூக இடர்க்காப்புச் சட்டத்தின்படி, அரசே இச் சட்

டத்தை நேராகச் செயற்படுத்தவில்லையென்றால், கூட்டரசின் உதவித் தொகையைப் பெறுகின்ற பொது உதவியின் மற்ற வகைகளையும் முதியோர் உதவியையும் தலம் நடத்துவதை மேற்பார்வை செய்யும் பொறுப்பை அரசுகள் ஏற்கவேண்டும். இதன் விளைவாக அரசின் பொதுநல நிறுவனங்களுக்கு அரசின் சட்டங்கள் விரிவான அதிகாரங்களைக் கொடுத்திருக்கின்றன. பெரும்பாலும் ஒவ்வொரு சமயத்திலும், எல்லா வகையான பொது உதவியையும் இவைகள் செயற்படுத்தவும் மேற்பார்வையிடவும் கடமைப்பட்டிருக்கின்றன. இத் துறையில், தல ஆட்சிமீது அரசின் நிறுவனங்கள் பெருமளவு அதிகாரம் பெற்றிருக்கின்றன. வேலையின்மை இழப்பீடு முற்றிலும் ஓர் அரசு-கூட்டரசின் கூட்டுச் செயற்பாடாகும்.

அரசாங்கப் பணியின் இத்தகைய நெருக்கமான நிலையில் தல ஒத்துழைப்பு எப்படி இருந்தபோதிலும் மிக இன்றியமையாததாகும். இறுதியில், வீணழிவுத் தடுப்பும் பொது இடர் உதவியைப் பெறத் தகுதியற்றவர்களை அகற்றலும் தல உணர்வுகளுக்கு ஒத்துப்போகும் தல அமைப்பால் எளிதாக்கப்படுகிறது. மறுபுறத்தில், தல அரசியல் நிறுவனத்தின் செல்வாக்கு அல்லது சில நிகழ்வுகளில், இக் கருத்தைத் தகவல் அறியாத பொதுமக்கள் எதிர்த்துத் தடை செய்யலாம். இடர் உதவியில் அரசியல் பொறுக்க முடியாததாகும் இறுதியில் தீங்கினைத் தவிர்க்கும் பொருள்களை இது தூண்டலாம். பளுவின் பெரும் பங்கைத் தனியார் கொடை ஏற்று நடத்த முடியாதென்பது உறுதியாய்த் தெரிகிறது. பொது நல. நடவடிக்கைகள் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் முக்கியமான நிரந்தரப் பிரிவாக ஆகியுள்ளனவெனத் தெரிகிறது. உடனடியாக மாவட்ட, நகரப் பொறுப்போடு தலத் தரங்களின்மேல் கணிசமான அளவு அரசு, தேசியச் செல்வாக்கு இணைக்கப்படலாம்.

ஊனமுற்றோருக்கான பள்ளிகள், தளர்ந்த மதி படைத்தவர்களுக்கும் பித்துப் பிடித்தவர்களுக்குமான மருத்துவ மனை போன்றவைகளை முந்திய காலத்தில் மாவட்டத்தால் நடத்தப்பட்ட குறிப்பிட்ட பொதுநல, அறச் சிந்தனையுடைய நிறுவனங்களைப் பொருளாதாரமந்தத்திற்கு முன்னரே அரசுகள் பொதுவாக ஏற்று நடத்தின. கட்டுப்பாடற்ற, போதாத தரங்களைக் கொண்ட ஒரு குழுவாக் இச் சிறைகளைக் கருதும் பரந்த கண்டனத்திற்கு மாறாக, மாவட்டச் சிறைகள் இன்னும் தலத்தில் தேர்ந்தெடுக்கப்படும் மாவட்ட முதன்மை அதிகாரியிடமே இருக்கின்றன.

(6) மற்றக் களங்களில் ஆட்சி இயலின் போக்குகள்: தேர்தல்களின் தூய்மையில் அரசு அக்கறை கொண்டிருந்தாலும், ஆட்சி மேற்பார்வையைக் காட்டிலும் விரிவான சட்டத்தால் நேர்மையாகத் தேர்தலை நடத்த இது உறுதிசெய்ய முற்பட்டது. நடை

முறையில் தேர்தல்கள்மீது அரசின் ஆட்சிக் கட்டுப்பாடு இல்லை. வட்டத் தேர்தல் அலுவலர்களின் மேற்பார்வை மாவட்ட, நகர அலுவலர்களிடம் விடப்பட்டது. பொதுவாக இவ் வட்டக் கழகங்கள் மிக்க வலிமை வாய்ந்தவை.

மறுபுறம், பொதுச் சுகாதார ஆட்சியில் அரசின் செல்வாக்குப் படிப்படியாக விரிவடைந்துகொண்டிருக்கிறது. இன்றியமையாத புள்ளி விவரங்களை அரசு சேகரித்தல், நீர்த் திட்டங்கள், சாக்கடைக் கழிவு நீர்முறைகளின் மேற்பார்வை, தல மருத்துவ மனைகளின் பரிசோதனை, மேக நோய்க் கட்டுப்பாடு, கிராமச் சுகாதாரப் பிரிவுகளின் விரிவாக்கம் போன்றவை இவ் வளர்ச்சியில் உட்பட்டிருக்கின்றன. இப்பொழுது ஒவ்வோர் அரசிலும் காணப்படுகின்ற குழந்தைச் சுகாதாரத்திற்கான அரசுப் பிரிவுகள் ஏற்படுவதை, செப்பர்டு-டவுனர் (Shepard-Towner) சட்டம் குழந்தை, மக்கட்பேறு நலனுக்கான உதவித் தொகைகளை வழங்கி, விரைவுபடுத்தியது. சுகாதார நோக்கங்களுக்கான சமூக இடர்க்காப்பு ஆட்சி நிறுவனக் கொடைகள் அரசு-மாவட்டத் தொடர்புகளை வலுப்படுத்தின.

ஆட்சிச் செயற்பாட்டுக் களத்திலிருந்து மற்ற எடுத்துக் காட்டுகளைப் பெறலாம். பொருளுக்குப் பொருள், அரசிற்கு அரசு இவ் வியக்கத்தின் வேகமும் அளவும் பெருமளவு மாறினாலும், சிறிதளவு மத்திய மேற்பார்வை வழிகாட்டல் அல்லது கட்டுப்பாடு போன்றவைகளில் இப் போக்கு வெளிப்படும். தன்னாட்சி முறை அரசியலமைப்பில் பெறப்பட்ட முறையான அதிகாரப் பங்கீடு, அரசின் ஆட்சி இயல் செல்வாக்கை இதனுடைய நகராட்சிகள்மீது நீட்டிப்பதற்குத் தடையாக இருக்கவில்லை. தன்னாட்சித் திட்டத்தின் தேக்கமும் இதனுடைய கருத்துக் கூறுகளின் சொற்பொருள் வகையில் திரிபு தளர்விற்கு இடமற்ற விளக்கம் கடந்த காலத்தில் இருந்ததைவிட இனி வருங் காலத்தில் மிகப் பயனுள்ள எதிரீடு செய்ய உதவுகின்ற ஆற்றலைக் குறிப்பிடவில்லை. ஆட்சி உறவு முறைகளின் புதிய பிணைப்பு நம் ஆட்சி முறையில், குடியாட்சியை மேன்மேலும் தற்காலத்திற்கு ஒவ்வாத ஒன்றாகச் செய்கிறது. ஆட்சிப் பரப்பு முழுவதின் பரந்த தொலைக்காட்சி, அரசியல் அதிகாரமும், ஆட்சி அதிகாரமும், நகர மன்றங்கள், மாவட்ட வழக்கு மன்றமாளிகைகளிலிருந்து அரசுத் தலைநகர்களுக்கும், அரசுத் தலைநகர்களிலிருந்து வாஷிங்டனுக்கும் இடமாற்றமடைவதை ஐயத்திற்கிடமின்றி வெளியிடுகிறது.

3. மையப்படுத்தலின் நுட்பக் கூறுகள்

தல அதிகார நிறுவனங்களின் மத்தியக் கட்டுப்பாட்டின் தலை நிலைப் பாங்கு அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டில் வெற்றி பெறவில்லை

பிரான்சின் ஆட்சி அரங்கத் தலைவருக்கு ஒப்பான கூட்டரசு அல்லது மாநில (அரசு) அரசாங்கத்தின் களப் பிரதிநிதி, அல்லது தல அதிகார நிறுவனத்தால் உரிய கடமையைக் குறிப்பிட்டு நிறைவேற்ற வற்புறுத்தும் ஆட்சி இயல் அதிகாரம் போன்றவைகளை நாம் பெற்றிருக்கவில்லை. நிதி உதவி அளிப்பதை விலக்கிக் கொள்வதைத் தவிர, தல நிறுவனங்கள் தம் கடமைகளை நிறைவேற்றத் தவறியதற்காக உயர் ஆட்சி தண்டனைகளை விதிக்கும் முறையை நாம் பெற்றிருக்கவில்லை.

இருப்பினும், நாடு-அரசு அல்லது அரசு-தல உறவு முறைகளில் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டில் பல முறைகள் கையாளப்படுகின்றன. இவைகளின் வழியாகத் தல அதிகார வரம்புகள்மீது மத்தியச் செல்வாக்கும் அதிகாரமும் கொண்டுவரப்படுகின்றன. மையப்படுத்தும் வகைகள் பலவாருக இருப்பதால் முழுதும் கணக்கிட முடியவில்லை. ஆனால் பின்வரும் வகைப்பாட்டில் மிகப் பொதுவான முறைகளில் சிலவற்றைப் பார்க்கலாம். மத்தியக் கட்டுப்பாட்டின் பெருமளவைத் திணிக்கின்ற இவை மிகக் குறைவாகக் குறிப்பிடுகின்றவைகள் நிரைபட இருக்கின்றன.

(1) **ஆலோசனையும் தகவலும்:** மற்ற ஆட்சி இயல் நிறுவனங்களுக்குக் கிடைக்கின்ற, ஆராய்ச்சி, தகவல் சார்ந்த பணிகளைப் பேணுவதால் மத்திய அதிகார நிறுவனம் மன நிறைவு கொள்ளலாம். மத்திய அதிகாரத்தின் முதன்மையான கடமையென ஜான் ஸ்டூவர்ட் மில் என்பார் (John Stuart Mill) கருதினர். வேளாண்மைத் துறையின் தகவல் பணித் தொகுதி அறிவியல், ஆராய்ச்சி போன்றவைகளில் இந் நிகழ்வு பாராட்டிற்குரிய வகையில் விளக்கப்பட்டது. பொதுச் சாலைச் செயலகமும் கல்விபற்றிய அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டு அலுவலகமும் ஆலோசனை, ஆராய்ச்சிப் பணிகள் போன்ற மற்ற நிகழ்வுகளை அளிக்கின்றன. இவைகள் முதன்மையாக அரசுகளின் நன்மைக்காகவும் இவைகளின் உட்பிரிவுகளின் நன்மைக்காகவும்இருக்கின்றன. தலச்சுகாதார அலுவலர்களின் பயன்பாட்டிற்காகச் சுகாதாரத் துறைகளால் பேணப்படுகின்ற இதே மாதிரியான சேவைகள் அரசுகளுக்குள் பெரும்பாலும் இருக்கின்றன. இக் களத்தில் பொதுவாக அரசுகள் செயலற்று இருந்திருக்கின்றன; ஆனல் அரசு ஆதரவு பெற்ற பணிகளுக்குப் பதிலாக அரசின் நகராட்சிச் சங்கங்கள் பாராட்டிற்குரிய தகவல் பணிகளை வளர்த்திருக்கின்றன.

(2) **கால முறை அறிக்கைகள்:** தல அதிகார நிறுவனங்கள் தம் கடமைகளைத் தாமே செய்து கொள்ளலாம். ஆனல், இவைகள் மத்திய அரசாங்கத்திற்கு அறிக்கைகள் அனுப்பவேண்டும். ஒரே படித்தானதாக இருக்க வேண்டும் என்பதற்காக அறிக்கையின் உரு

வத்தை மத்திய நிறுவனம் வழக்கமாக வகுத்துரைத்துள்ளது. மிகப் பரவலான சிறந்த எடுத்துக்காட்டுகளில் நிதியின் தன்மையைக் கூறலாம். அரசுகளில் கணிசமான பெரும்பான்மை ஒன்று அல்லது அதற்கு மேலான வகைகளின் காலமுறை அறிக்கைகளை அரசுகள் வேண்டின. தலக் கணக்கு வைப்பு முறைகளை அமைக்கும், வகுத்துரைக்கும் அதிகாரம் நெருங்கிய தொடர்புடையதாகும்; இதிலிருந்து அறிக்கைகள் பெறப்படுகின்றன; அரசுகளுக்குள் இப்பொழுது இந்த அதிகாரம் பெரும்பாலும் காணப்படுகிறது. கூட்டரசு உதவிக் கொடைகளைப் பொறுத்தமட்டில் கூட்டரசுப் பணத்தைப் பெறுகின்ற ஒவ்வோர் ஆட்சி எல்லைமீதும் இந்த அதிகாரம் புகுத்தப்பட்டிருக்கிறது. தலக் கணக்குகளைத் தணிக்கை செய்வதற்கு அரசின் மத்திய நிறுவனம் அதிகாரம் பெற்றிருத்தலைக் காணலாம்; இது பெருமளவு காணப்பட்டாலும், இன்னும் இது ஒரு தரமான நடைமுறையாகவில்லை.

(3) பரிசோதனையும் ஆலோசனையும்: நிலை மாறுகால நிலையாக, சில வேளைகளில் அரசின் அலுவலர்கள் பரிசோதனை செய்யவும் ஆலோசனை கூறவும் அதிகாரம் பெற்றுள்ளனர். ஆனால் இவர்களுடைய சிபாரிசுகளை ஏற்கவேண்டும் என்ற அதிகாரமில்லை. மத்திய நிறுவனங்களுக்கு இவர்கள் அறிக்கை அனுப்புகின்றனர். இவ்வறிக்கைகள் சட்ட ஆதிக்கத்தைத் தூண்டுகின்றன. இவ்வகையான மையப்படுத்தலின் பரவலான நிகழ்வு சுற்றிப் பார்வையிடும் ஆசிரியர்களின் பள்ளிச் சோதனையாகும். கழிவு நீர் முறைகளைப் போன்ற சுகாதார அமைப்புகளின் ஆய்வு மற்றோர் எடுத்துக்காட்டாகும். தேவையில்லையென்றாலும், உதவிக் கொடைகளோடு இவ்வகை மேற்பார்வை பெரும்பாலும் தொடர்புபடுத்தப்படுகிறது. அரசுகளுக்குள் கூட்டுறவுப் பணியோடு தொடர்பு கொண்டு ஆய்வு செய்யும் கூட்டரசுப் பிரதிநிதிகள் என்ற பொருளில் கூட்டரசு ஆய்வு நிறுவனத் தொகுதி ஒரு சிறந்த ஆட்சி நிறுவனமாகும். கூட்டரசு ஆய்வாளர்களின் எண்ணிக்கைகளும் செயல்களும் வேகமாக அதிகரித்துள்ளன.

(4) மத்திய மறு ஆய்வு: தல அதிகார நிறுவனங்களின் ஆட்சிச் செயற்பாடுகள் பல இறுதியானவை. ஆனால் சில நிகழ்ச்சிகளில் இவை கட்டுப்படுத்தத் தொடங்குமுன் ஓர் அரசின் ஆட்சி நிறுவனத்தால் ஒழுங்காக மறு ஆய்வு செய்யப்படுகின்றன. சொத்து மதிப்பீட்டுச் சட்டம் ஒரு நல்ல எடுத்துக்காட்டை அளித்திருக்கிறது. மாவட்டங்களுக்கிடையே வரிக் குறைப்பிற்கான போட்டியால் ஏற்பட்ட பொதுத் தரங்களின் மாறுதல்களைச் சமன்படுத்துவதற்காக அசல் மதிப்பீடுகளைச் சமன் செய்யும் கழகங்களும் வரிக் கமிஷன்களும் மறு ஆய்வு செய்ய அதிகாரம் பெற்றிருந்தன. நகராட்சி அதிகார நிறுவனங்களின் வீட்டமைப்புத் திட்டங்களைச் சில சமயங்களில் அரசின்

நிறுவனங்கள் மறு ஆய்வு செய்கின்றன. சில நிகழ்வுகளில் தனிப் பட்ட வரி செலுத்துவோர் தவறுகளைச் சரிப்படுத்தவும் மற்ற இடர் உதவிகளுக்காக அரசின் வரிக் கமிஷனுக்கு முறையிடலாம்.

கணக்குத் தணிக்கையாளர், தணிக்கையாளர், பொருளாளர் போன்றோரைக் கொண்ட அரசின் முறையீட்டுக்கழகத்தின் விண்ணப் பத்தின்பேரில் ஐயோவா (Iowa) நகராட்சிகளில் விதிக்கப்பட்ட செல வினங்களும் வரி விதிப்புகளும் மறு ஆய்விற்குட்பட்டவைகளாகும். கடந்த பொதுத் தேர்தலில் நகராட்சியில் கவர்னருக்காக வாக்களித்த வர்களில் 0·25 சதவீதத்திற்குக் குறையாத, எப்படியும் 10 பேருக்குக் குறையாத, எண்ணிக்கையினர் மேன்முறையீடு செய்யலாம். செல வினத்தில் எந்தப் புது இனம் அல்லது பழைய இனத்தில் எந்த அதி கரிப்புப் போன்றவைகளைப் பொறுத்தமட்டில் விளக்கச் சான்று தல அதிகார நிறுவனத்தைச் சேர்ந்ததேயாகும். முறையீட்டுக் கழகம் ஏற்கலாம்; ஏற்க மறுக்கலாம் அல்லது கொண்டுவரப்பட்ட எந்தச் செலவினத்தையும் குறைக்கலாம்; ஆனால் இவைகளை அதிகரிக்க லாகாது. நகராட்சிக்குரிய நிதிபற்றியும் கொள்கைபற்றியுமான தலக் கருத்து வேறுபாடுகளை நிருணயிக்கும் அதிகாரத்தை அரசு செயற்படுத்துகிறது.[11]

(5) **உதவித் தொகைகள் :** மேல் அதிகார நிறுவனம் ஒன்று கீழ் அதிகார நிறுவனத்திற்கு நிபந்தனையின்பேரில் பண உதவி செய்தல் ஆட்சிக் கட்டுப்பாட்டின் மறைவாற்றலான வலிமை மிக்க வழியாகும். இருப்பினும், அரசின் உட்பிரிவுகளுக்கான நிதி உதவி கள் எப்பொழுதும் நிபந்தனையோடும் அல்லது ஆட்சி மேற்பார்வை யோடும் நிபந்தனை செயற்பாட்டோடும் சேர்ந்திருந்ததில்லை. நகரப் பள்ளி முறைகள் உதவித் தொகைகளைப் பெற்றுப் பயன் படுத்தியதால் அரசின் கல்வித் துறைகள் இவைகள்மீது பெரும் செல்வாக்கைச் செயற்படுத்தவில்லை. மேல் குறிப்பிட்டதைப்போல், முதல் தடவையில் ஓர் உதவித் தொகையை அனுமதிக்க மறுப்பதற்கு நிபந்தனை விதிப்பதற்கு, அல்லது நிபந்தனைகளைப் பின்பற்றத் தவறியதற்காக உதவித் தொகையை விலக்கிக் கொள்வதற்கும் கட்டுப்பாட்டு வழிகள் கொடுக்கும் அதிகார நிறுவனத்திடமிருக் கிறது. சிறிய நிறுவனங்கள்மீது அதிகாரத்தையும் மத்திய செல் வாக்கையும் நீட்டிக்கும் முறைகளில் மறைவாற்றலான நிதி உதவி மிக்க பயனுடைய வழிகளில் ஒன்றாகும்.

(6) **தரங்களின் நிருணயம்:** முன்னரே குறிப்பிட்ட வழி களில் மத்திய மேற்பார்வைச் செயற்பாட்டின் விளைவாக, பரவலான தும், மற்றப்படி தொடர்பில்லா ஆட்சிப் பிரிவுகளில் பொதுத் தரங்

[11] Iowa Code, 1950, ch. 24, Secs. 24.25—24.31

களை நோக்கிப் பணியாற்றக் குறிப்பிட்ட மனப்பான்மை இருக்கிறது. நிலையான நடவடிக்கைகள், ஆட்சி முறைகள், தொகைக்கும் செலவின் தன்மைக்கும், பதவிக்கான தகுதிகள், அலுவலர் சார்ந்த மற்றக் கூறுகள் போன்றவைகளுக்குத் தரங்கள் தொடர்புடையனவாக இருக்கலாம். பல களங்களில் உயர்ந்த தரங்களுக்கான செயலூக்கம் பரவலாக இருக்கிறது; பொதுவாக, நல்ல தல ஆட்சியின் சார்பில் மத்தியச் செல்வாக்கு இருந்திருக்கிறதென்பதில் ஐயப்பாடில்லை. நெடுஞ்சாலை, சுகாதாரம், நிதி, சமூக இடர்க்காப்பு போன்றவைகளில் குறிப்பிடற்குரிய வெற்றி கிடைத்துள்ளது. மறுபுறம், விரும்பத்தக்க குறைவெல்லைகளென அரசு அல்லது தேசிய நிறுவனங்கள் குறிப்பிடக்கூடிய எந்தத் தரங்களையும் ஆதரிக்கும் முற்போக்கான சமூகங்கள் எப்பொழுதும் இருந்திருக்கின்றன.

(7) முன் அனுமதிக்கான தேவைகள்: மெதுவாகப் பெருகும் பல நிகழ்வுகளில், தலத்தால் அல்லது அரசால் உருவாக்கப்பட்ட திட்டங்களை அரசு அல்லது தேசிய அதிகார நிறுவனங்களின் ஏற்பிற்காக அளிக்கவேண்டும். நிதி உதவியோடு இக் கோரிக்கை தொடர்புபடுத்தப்பட்டிருக்கிறது; ஆனால் எப்பொழுதும் தொடர்புபடுத்தப்படுவதில்லை. எனவே, அரசின் சுகாதாரக் கழகம் மாவட்ட, மாநகர் மருத்துவ மனைகளுக்கான திட்டங்களை ஏற்பது இப்பொழுது பொதுவானதாக இருக்கிறது. கிராம நெடுஞ்சாலை அமைப்பிற்கு அரசின் ஒப்புதலைப் பெறலும் பொதுவானதாகும். நியூ மெக்சிகோவில் நிதித் திட்டங்களின் ஒப்புதல் மிகச் சிறந்த விளக்கத்தில் காணப்படுகிறது. இங்கு ஒவ்வொரு மாவட்டத்தின் பட்ஜெட் மதிப்பீடுகளை அரசின் வரிபற்றிய கமிஷன் முழுதாக அல்லது பகுதியாக ஏற்கலாம்; அல்லது திருத்தலாம்.[12]

(8) அலுவலர்களை அமர்த்தலும் நீக்கலும்: பணியாட்களை அமர்த்தலும் விலக்கலும் தல அதிகார நிறுவனங்களின் மீதான மத்திய மேற்பார்வையின் பொதுவான வழிகளெனப் பொதுவாகக் கூறமுடியாது. ஆயிரமாயிரம் தல அலுவலர்கள் தேர்ந்தெடுக்கப்படுகிறார்கள்; ஒவ்வொரு சமுதாயமும் தன்னுடைய அலுவலர்களை முழுதாகக் கட்டுப்பாட்டிற்குள் வைத்திருக்கிறது. எடுத்துக்காட்டாக, அரசு சுகாதார நிறுவனங்களால் தல சுகாதார அலுவலர்கள் சான்று பெறலும், அல்லது அரசுக் கமிஷன்களால் தல மதிப்பீட்டாளர்கள் அகற்றப்படலாம் என்னும் விதிவிலக்குகளும் இருக்கின்றன. 1932 ஆம் ஆண்டில் கவர்னர் ஃபிராங்லின் டி. ரூஸ்வெல்டிற்கு முன் நடந்த குற்றச்சாட்டுகளின் விசாரணையின்போது நியூ யார்க்கின் நகர முதல்வர் ஜேம்ஸ் வால்கர்

[12] New Mexico Statutes, 1941, Vol. I, art. 48; the control was established in 1921.

(James walker) என்பாரின் பதவி விலகல் பதிவில் உள்ள மிகப் பகட்டான நிகழ்ச்சியாகும்.

மசாசுசெட்ஸ், நியூ யார்க், நியூ ஜெர்சி போன்ற ஒரு சில அரசுகளில், மாவட்ட, நகராட்சிப் பதவிகளுக்கான தரங்கள் தலத் திறமை முறையின் சரியான செயற்பாடு போன்றவைமீது அரசின் சிவில் செர்விஸ் கமிஷன் கணிசமான அதிகாரம் பெற்றிருந்தது. 1939ஆம் ஆண்டிலிருந்து எல்லா அரசுகளிலும் சமூக இடர்க்காப்பு ஆட்சி நிறுவனம், பதவிக் காலத் தரங்கள், இழப்பீடுகள், கூட்டரசு நிதியிலிருந்து ஓரளவு ஊதியம் பெறும் பணியாட்களின் தெரிவு முறைகள் போன்றவைகளை ஏற்படுத்தி இருக்கின்றன.

(9) கட்டளை பிறப்பித்தல்: தலத்தைக் கட்டுப்படுத்தும் பொது ஒழுங்கு முறைகளைப் பிறப்பிக்கும் உரிமை அரசின் அதிகார நிறுவனங்களிடம் நிலைபெறலாம்; அல்லது தனித்த தல ஆட்சி எல்லைக்குப் பொருத்தமான கட்டளைகளைப் பிறப்பிக்கலாம். பொதுச் சுகாதாரத் துறையில் இவ் விரண்டு வகைகளும் இயல்பானவை. இங்கு முந்தும் துணிவு தலத்திலிருந்து அரசின் நிறுவனங்களுக்குச் செல்லுகிறது.

(10) பகுதியளவான அல்லது முழுச் செயற்பாட்டு ஏற்பு: நகரத்திலிருந்து அல்லது மாவட்டத்திலிருந்து பொறுப்பு நேராக அரசிற்கு மாற்றப்படும்பொழுது இவ் வரிசையின் இயல்பான முடிவை எய்துகிறது. மசாசுசெட்ஸ், முதல் ரெயில் பாதைக் கமிஷனை அமைத்தபொழுது 1869ஆம் ஆண்டுவரை ரெயில் பாதை ஒழுங்கு முறை மாவட்டக் கழகங்களுக்கு உட்பட்டிருந்தது. அரசுகளுக்கு இடையேயான ரெயில் பாதைப் போக்குவரத்துமீதான பெருமளவு அதிகாரம் அரசுகளுக்கிடையேயான வாணிகக் கமிஷனுக்கு மாற்றப் பட்டது. அரசின் ஒரு கோடியிலிருந்து மற்றொரு கோடிவரை பரவி யிருந்த பயன்பாட்டு நிறுவனங்களின் மதிப்பீடு ஒரு காலத்தில் மாவட்ட மதிப்பீட்டாளர்களின் கடமையாக இருந்தது; இப்பொழுது இது அரசின் வரிபற்றிய கமிஷனின் பொறுப்புக் கடமையாக இருக் கிறது.

இருப்பினும், கடமைகளின் நேரடியான மாற்றம் தல ஆட்சியின் மீதான அரசின் அதிகாரத்தின் முதன்மையான முறையென விரிவாக விளக்கப்படவில்லை. மேற்பார்வையும் மறு ஆய்வும், தரம் வகுத்தல் போன்றவைகளை நிபந்தனைக்குட்பட்ட உதவித் தொகைகளால் பேணல் வரலாற்றுச் சிறப்புடைய முறைகளாகும். தல ஆட்சியின் தன்மைக்கும் வகைக்கும் இம் முறைகளால் அரசு பொறுப்பேற் கிறது. சில குறிப்பிட்ட களங்களில் தேசிய அரசாங்கம் அரசுகள் மீதும் இவைகளின் உட்பிரிவுகள்மீதும் செல்வாக்கை முயன்று உண்டுபண்ணியது. தலத் தன்னாட்சி அரசு உரிமைகள்பற்றிய

கடுமையான பிரச்சினைகளை எழுப்பாமல், நகர, கிராம, அரசு போன்றவைகளின் சமூகங்களுக்கும் அரசு, நாடு போன்றவைகளுக்கு மிடையில் படிப்படியாகப் பொருத்தப்பாட்டை இம் முறைகள் அனுமதிக்கின்றன. மாறிக்கொண்டிருக்கும் பிரச்சினைகளையும் சூழ்நிலைகளையும் மனத்தில் கொண்டு, அரசியலமைப்புக் கட்டுமானத்தைக் கலைத்துவிடாமல், அவ்வப்போது விரும்பத்தக்க இத்தகைய ஆட்சிப் பொருத்தப்பாடுகளை இவைகள் எளிதாக்குகின்றன.

4. ஆற்றல்களின் மோதல்

தல அரசாங்கத்தின் கிராம, நகரப் பரப்புகளில் உயர் அளவு செயற்பாட்டுச் சுதந்திரத்தையும் பொறுப்பையும், இவைகளின் பணிகளைக் குறைக்க முற்படும் வலிமையான ஆற்றல்களை ஆதரிக்கும் பல சிறப்பான கருத்துகள் இருக்கின்றன.

மக்களாட்சியில், குடிமகனின் பங்குப்பணி உணர்வை வளர்க்கச் சிறிதளவு பொறுப்பை அரசாங்கத்தின் எல்லா மட்டங்களும் ஏற்க வேண்டும். இசைவு நிலைபெறவேண்டிய அடிப்படைகளில் இது ஒன்றாகும். நகரவைக்குரிய கடமைகளை நிறைவேற்றுவதால் குடிமைக் கலையைக் கற்பதின் மதிப்பை மிகைப்படுத்தமுடியாது. இத்தகைய குடிமைப் பயிற்சிக்குத் தல சமூகம் இயற்கையான இடமாகும். பொதுக் காரியங்களில் தல முடிவுகளால் தன்னியக்க உணர்ச்சியை வளர்ப்பதற்குப் பொறுப்பு உணர்ச்சியையும் ஒரு சமூகத்தின் பெருமைக்கும் இது பங்களிக்கிறது. நகரங்களுக்கும் மாநகர்களுக்கும் வேறுபாடுகள் இருக்கின்றன. முன்னேற சுயேச்சை அல்லது நிலைத்து நிற்க, முன்னேற்ற நேரத்தைத் தேர்ந்தெடுத்தமைக்க, சிவில் தொழில் துணிவுகளில் முதன்மைகளை நிருணயித்தல் போன்றவை தல சுய ஆட்சி முறையில் ஓர் இன்றியமையாக் கூறாகும்.

மேலும், அரசாங்கத்தின் பல கூறுபாடுகள் கண்டிப்பாகத் தல இயல்புடையனவாக இருக்கின்றன. இவற்றை நிறைவேற்றுவதற்காக அரசாங்கம் தலையிடக் காரணமில்லை. தீயணைப்பு, தெருச் சுத்தம் செய்தல், பூங்கா, விளையாட்டு, பொழுது போக்குப் பணிகள் போன்றவை தெரிந்த எடுத்துக்காட்டுகளாகும். மையப்படுத்தலை நோக்கிய போக்கு இவைகளையும் நகராட்சியின் மற்றத் துறைகளையும் பாதிக்கவில்லை.

இருந்தபோதிலும் மையப்படுத்தும் போக்கைப் பெரு ஆற்றல்கள் முன்னே தள்ளுகின்றன. 1900-க்கு முன்னும் பின்னும் பல பெரிய நகரங்களின் ஒழுக்க முறிவு அரசின் தலையீட்டைக் கட்டாயப் படுத்தியது. பெரும் அளவுப் பொதுப் பணத்தைக் கையாடுவதைத் தடுக்க அல்லது தடை விதிக்க, குறிப்பாகக் கணக்கு வைப்பும் நிதித்

தரங்களும் கோரிக்கை விடுத்தன. மாநகர்கள் தம்மீது பெருமளவு வெளிக் கட்டுப்பாட்டைக் கொண்டுவந்தன. கல்வி, நெடுஞ்சாலை அமைப்பு, பொதுச் சுகாதாரம், பொது நலம் போன்ற குறிப்பிடத் தக்கவைகளில் குறைந்த அளவு தரங்களுக்கான பொது ஆதரவு தல அரசாங்கங்களுக்கு அரசுத் தொகைகளை அளிக்கத் தூண்டியது. கிராமப் பகுதிகளில் தேவையான தொழில் நுட்ப, தொழில் சார்ந்த பணிகளைத் தலத்திலே பெறமுடியவில்லை. இவைகளை அரசிட மிருந்து பெற வேண்டியிருந்தது. பல நகரங்களுக்குத் தலப் பயன் பாடுகளின் கட்டுப்பாடு குறிப்பாகக் கடினமாக இருந்தது. ஏனெனில் இப் பயன்பாடுகள் நகராட்சிகளைவிட மிக்க வலிமை வாய்ந்தனவாக இருந்தன; மேலும் இவைகள் அடுத்திருத்த ஆட்சி எல்லைகளிலும் பரவின. அறிவியல், தொழில் நுட்பவியலின் முன்னேற்றம், தலச் செயற்பாடுகளாக இருந்தவைகளை இணைப்பதிலும் திட்டமிடலிலும் புதிய உருவளவை வகுத்தது. விமானத் தள இட அமைவும் அமைப்பும் இப்படிப்பட்டதொரு நிகழ்ச்சியாகும். அரசுச் சட்டசபை களைக் கட்டுப்படுத்துவதில் கிராமப் பகுதிகளுக்கும் இன்னும் சம மான பிரதிநிதித்துவம் மறுக்கப்படுகின்ற நகரப் பகுதிகளுக்கும் இடையில் பொருமை சில அரசுகளில் மற்ற காரணங்களுக்காக அரசுக் கட்டுப்பாடுகள் தொடர முற்பட்டன. சில நிகழ்வுகளில் தல எல்லைகளின் வழக்கற்ற முறையைத் தல அரசாங்கம் பேணினும், கிராம அரசாங்கத்தைப் பொறுத்தவரையில் தல அரசாங்கத்தை வலிமைப்படுத்த அரசின் நிதி உதவி செயற்பட்டது. பெரிய நகரங்கள் மாநில அரசாங்கத்திடமிருந்து பயனடைய வில்லை. இவை களில் சில நகராட்சிச் சேவைகளைச் செம்மைப்படுத்த உண்மையிலே திறமையற்றிருந்தன. சில மாநகர்கள் சில அரசுகளுக்கு ஆட்சி ஆலோசனை கொடுக்க முடியும். 1954 ஆம் ஆண்டில் அரசுடனுன நகரின் உறவுகள், அரசின் உள் அமைப்புப் பிரச்சினைகளில் ஒரு பெரிய பிரச்சினையாக இருந்தது.

இருபதாம் நூற்றுண்டின் மத்தியில், பரவலான போக்குகள் பெரிய பொதுக் கொள்கையின் தேசிய நிருணயம், அரசுகள், இவை களின் உட்பிரிவுகளோடான கூட்டுறவு ஏற்பாடுகள் வழியாக மையப் படுத்தப்பெற்ற ஆட்சியோடு இணைந்தன. அரசாங்கத்திற்கிடையே யான அமைப்பின் மூன்று வகைகள் இருக்கின்றன; தலப் பிரச்சினை களுக்குத் தலப் பொறுப்பு; வெளிவிவகாரங்களுக்கும் பொதுப் பொருளாதாரத்திற்கும் தேசியப் பொறுப்பு; தல நிலைகளுக்கேற்ப பொதுத் தரங்களை விரும்புகிற படிப்படியாக விரிவடைகின்ற உள் நாட்டு விவகாரங்களுக்கான தல ஆட்சியும் மத்தியக் கொள்கை யும்.

குறிப்பிட்ட திட்டவட்டமான நிலைகளோடு செயல் தொடர்பு கொள்ளுவதற்கான தேவைக்குப் பதிலாக அக் காலச் சமூகச் சூழ்

நிலையில் வளரும் ஒரு முறையே ஆட்சி இயலில் மையப்படுத்த லாகும். ஒரு தலைமுறையின் பிரச்சினைகளும் மனப்பான்மைகளும் குறிப்பிடுவதைப்போல், தேசிய முறையின் வளர்ச்சிக்காக அல்லது எதிராக ஒவ்வொரு தலைமுறையும் தன்னுடைய பங்கை அளிக்கிறது. அரசுகள், மாவட்டங்கள், நகரங்கள், மாநகர்கள் அரசாங்கப் பணியின் மிகக் கணிசமான ஒரு பகுதியை நிறைவேற்றவேண்டும். ஏனெனில் வாஷிங்டனுக்கு மாற்றக்கூடிய சுமையை அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டைப்போல் பரவலான ஒரு நாட்டில் எந்த அளவும் அதிகாரத்தை மையப்படுத்துதல் இயலாதது அல்லது விரும்பத் தகாததாகும்.

நிலவுகின்ற சமூகச் சூழ்நிலை, நிலவுகின்ற பெரிய அளவு மேலாண்மையின் தொழில் நுட்பக் கூறு போன்றவைகளால் பயனுடைய மையப்படுத்துதலின் எல்லைகள் வரையறுக்கப்படுகின் றன. அமெரிக்காவில், சிக்கலான சமூக அமைப்பில் நாம் வசிக்கி றோம். இச் சமூக அமைப்பு உள் நோக்கியும் வெளி நோக்கியும் அமைந்துகொண்டிருக்கிறது. முந்திய காலத்தின் சிறிய பிரிவுகளை முழுதாக அல்லது ஓரளவாக மாற்றுவதற்குப் பெரிய சமூக, ஆட்சி இயல் பிரிவுகளை இது படைத்துக்கொண்டிருக்கிறது.

வேகத்தின் பல்வேறு வீதத்தில் முன்னேறிக் கொண்டிருக்கும், பல் வேறு நிலைகளில் 'தெவிட்டு நிலையை' எட்டிக்கொண்டிருக்கும் மையப்படுத்துதலின் செயல் முறை ஆட்சி இயலின் பக்கத் தோற்ற வடிவத்தை வெளியிடுகிறது. நிலைத்து நிற்கும் எதற்கும் மையப் படுத்துதலின் குறிப்பிட்ட எந்த் வரையறையையும் வகுத்தளிக்க வியலாது. நிலவும் சமூக நோக்கங்களையும் குறிக்கோள்களையும் பயனுள்ள முறையில் அடைய, சமூகத்தையும், முந்து துணிவு, பொறுப்பு ஆகியவற்றின் இயல்பான பொருளைப் பேண, போதிய அளவு மக்களாட்சிக் கட்டுப்பாட்டைப் பேண இவைகளைச் சோதனை களாக அல்லது தரங்களாக ஒருவர் குறிப்பிடலாம்.

13. சீரமைப்பு

விரைவான மாற்றத்தாலும் உருவளவாலும் தூண்டப்பட்ட தற்காலப் பிரச்சினையாகச் சீரமைப்பு அடிக்கடி கருதப்பட்டு வந்திருக்கிறது. மெய்யாக 1812 ஆம் ஆண்டின் போர் விளைவாகக் கூட்டரசு ஆட்சி முறையில் முதல் பெரிய சீரமைப்பு ஏற்பட்டது. 1842 ஆம் ஆண்டில் மற்றொரு சீரமைப்புத் திட்டம் முன் கொணரப்பட்டது. எழுகின்ற தேவைகளுக்கு அமைப்பில் சிறிது சீர்ப்படுத்திக் கொள்ளாமல் எந்தப் பத்தாண்டும் கழிந்துவிடவில்லை. இருப்பினும், ஆட்சி முறை அமைப்பின் முறையான பகுப்பாய்வு பெரும்பாலும் 1900-லிருந்து காணப்படுகிறது.

அரசாங்கத்தின் செலவிடும் நிறுவனங்களின் நெருக்கமான கட்டுப்பாட்டின் வழியாகப் பெருமளவு சிக்கனத்தையும் திறமையையும் முதன்மையாகப் பெறுதற்கென அமைக்கப்பட்டிருக்கும் சீரமைப்பு இயக்கம் பல தொடர்புடைய போக்குகளின் சேர்ந்தமைவு ஆகும். பல சிறிய செயற் பிரிவுகள் ஒரு சில பெரிய பிரிவுகளாக ஒன்றாக்கப்படுதலன்றி, அதிபர், ஆளுநர், நகர முதல்வர், மேலாளர் போன்றோரின் அதிகார நீட்சியையும், பட்ஜெட் முறையையும் நிதிக் கட்டுப்பாட்டு முறைகளையும் மேற்கொள்ளுதலையும், இணைப்பையும் மத்திய இயக்கத்தையும் மேம்பாடு செய்தலையும் இது உள்ளடக்கிக் கொண்டிருக்கிறது.

சீரமைப்பு, அமெரிக்க ஆட்சி முறையில் ஒரு தொடரும் கூறாகத் தோன்றுகிறது. அரசியல் அல்லது ஆட்சி இயல் தலைமையின் வெறும் மாற்றத்தால் அல்லது மாற்றத்திற்கான இடையறாத வேட்கையால் இது நிகழவில்லை. ஐம்பதாண்டுகளாக ஆட்சிப் பணிகள் சிறிது சிறிதாக வளர்ச்சி யடைந்துள்ளன. நிருவாகப் பிரிவின் தலைமை படிப்படியாக நிலைபெற்றுள்ளது. செயற்பாடுகளின் உருவளவின் பெருக்கம், நிறைவேற்றத்திலிருந்து வெகுவாக விலகிக் கொண்ட இணைப்பின் கடமைப் பொறுப்புகள் போன்ற வெளிப்படையான உண்மையிலிருந்து இது எழுகிறது. கட்டுமானமும் உறவு முறையும் நிகழ்ச்சிகளோடு செல்ல முயன்றுகொண்டிருக்கின்றன;

ஆனல் நிகழ்ச்சி வேகம் மிக அதிகமாக இருக்கிறது. இரண்டாவது உலகப் போரின் முடிவில் கூட்டரசின் மட்டத்தில் சீரமைப்புத் தேவை மெத்த அவசரமாக இருந்தது; 1954 ஆம் ஆண்டிலும் இந்த அவசரநிலை இருந்தது.

1. நகராட்சி, அரசு, கூட்டரசின் போக்குகள்

சட்டமியற்றும் நிதி ஒதுக்கும் சபைகளுக்கு ஆட்சி நிறுவனங்கள் நேராகக் கீழ்ப்படிதலை 1900வரை அமெரிக்க ஆட்சிமுறை ஆதரித்தது. இந் நிலை கட்சிப் பற்றுடைமையையும் வாடிக்கை முறையையும் எளிதாக்கிற்று. பயனுடைய மேலாண்மைக்குரிய கட்டுப்பாட்டை இல்லாத தாக்கிற்று. தனித்த பிரிவுகளின் எண்ணிக்கையில் படிப் படியானதும் ஆனல் நிதானமானதுமான வளர்ச்சி, பணியின் குழப்பத்தையும் மோதலையும், செயற்பாட்டு நிறுவனங்களின் பொறுப்பின்மைக்கும் வழிகாட்டியது. சட்ட மன்றம் மத்திய இயக்க நிறுவனமாகச் செயற்பட இயல்பாகவே தகுதியற்றதாக இருந்தது. தலைமை நிருவாகி நடை முறையிலும் சட்டப்படியும் இதைப்போல் செயலாற்ற இயலாதிருந்தார்.

1910 ஆம் ஆண்டில் நகர அரசாங்கத்தில் எளிமைப்படுத்தல், இணைத்தல் போன்ற செயல் முறை செயலில் இருந்தது. தேங்கிக் கிடந்த மரபின் எதிர்ப்பு முகட்டின் வழியாகக் கமிஷன் திட்டம் ஊடுருவியது. காலம் கடந்த பழமையான கருவி ஓட்டை உடைசல் குவியலைச் சென்றடைந்தது. சில வகைகளில் இம் முறையான நகர அரசாங்கம் குறையுடையதாக இருக்கையில், நகராட்சிக் கட்டுமானத்தில் நெகிழ்ந்த நிலையை மறுபடியும் ஏற்படுத்துவதற்கு இது இன்றியமையா நோக்கமாக இருந்தது. கவுன்சில் மேலாளர் திட்டத்திற்கும் வலிமையான நகர முதல்வர் திட்டத்திற்கும் இது வழி வகுத்தது; செயற்படும் பிரிவுகளின் எண்ணிக்கை இரண்டையும் தீர்க்கமாகக் குறைத்தது; எஞ்சியதின் உருவளவை அதிகரித்தது; தலைமை நிருவாகியுடன் நெருக்கமாக இவைகளை இணைத்தது; மத்திய இணைப்பின் பயனுள்ள நிறுவனங்கள் பலவற்றை ஏற்படுத்தியது.[1]

1 மேயர்—கவுன்சில் நகரங்களின் ஆட்சி சீர்திருத்த இயக்கம்பற்றி மனங்கொள்ளுமாறு நூல் எழுதவில்லை. Ernest S. Griffith's 'The Modern Development of City Government in the United Kingdom and the United States (2 Vols., London : Oxford University Press, 1927) நியூயார்க் நகரின் சிக்கலான பிரச்சினைகளின் பகுப்பாய்விற்கு மேலாண்மை மதிப்பீடுபற்றிய மேயர் கமிட்டி அறிக்கையைப் பார்க்கவும். Modern Management for the City of New York (2 Vols. 1954). நியூயார்க் நகர அரசாங்கத்தின் அமைப்புக் கட்டுமானம்பற்றிய தாற்காலிக அரசுக் கமிஷன் அறிக்கையையும் பார்க்க. 'Four Steps to Better Government of New York City' (New York, 1953.) நகர மேலாளர் இயக்கத்திற்குக் கீழ்க் காணும் நூலைப் பார்க்கவும்: Harold A. Stone, Don K. Price, and Kathryn H. Stone, 'City Manager Government in the U. S. (Chicago : Public Administration Service, 1940).

இலினுய்ஸ் திறமை, சிக்கனம்பற்றிய கமிட்டியின் அறிக்கையில் 1915 ஆம் ஆண்டில் அரசு மட்டத்தில் இந் நிலை பொருத்தமாக விளக்கப்பட்டிருக்கிறது.

அரசின் அரசாங்கத்தின் நிருவாகத் துறையில் அமைப்புக் குலைவும் குழப்பமும் இருந்த நிலையைக் கமிட்டி காணுகிறது. இது அரசின் சேவைத் தொகுதிகளில் திறமையின்மையையும் வீணழிவையும் உண்டாக்கிற்று......பதவிகள், ஊதியங்கள் போன்றவைகளில் தேவையற்ற இரட்டிப்பு இருந்தது......மேற்கொண்ட பணி நன்றாகச் செய்யப்படவில்லை......மிக நெருங்கிய தொடர்புடைய அலுவலகங்களுக்கிடையில் திட்டவட்டமான இணைப்பு, ஒத்துழைப்பு இல்லாதது இழப்பையும் திறமையற்ற பணியையும் அளிக்கிறது......பல துறைகளுக்கு இப்போதைய சட்டங்கள் அடிக்கடி அதிகாரங்களைக் கொடுக்கின்றன. ஒரே சமயத்தில் ஒரு செயலி மிக்க சிக்கனமாகவும் திறமையாகவும் நிறைவேற்றக்கூடியவைகளுக்காக இத் துறைகள் செயலிகளை நியமிக்கின்றன.[2]

1915ஆம் ஆண்டில் எடுத்துக்கொண்ட நியூயார்க் அரசியலமைப்பின் மாற்றமைவு அரசுத் துறைகளுக்கான ஒரு புதிய கட்டுமானத்தை வகுத்தது. 1917 ஆம் ஆண்டில் இது இலினுய்ஸில் புகுத்தப்பட்டது. இந்த அரசின் சிவில் ஆட்சி இயல் தொகுப்பு, 1921ஆம் ஆண்டில் இலினுய்ஸ் அரசாங்கத்திற்கு இடர் ஏற்பட்ட போதிலும் அடுத்த இருபதாண்டிற்கு அரசுச் சீரமைப்பிற்கு ஒரு மாதிரியாகவும் அகத் தூண்டுதலாகவும் இருந்தது. ஆளுநரின் தலைமையின்கீழ்ப் பல அரசுகள் இப்பொழுது ஆட்சி நிறுவனங்களின் இணைப்பையும் ஒருங்கமைப்பையும் சிறிய அளவு அல்லது பெரிய அளவில் ஏற்றுக்கொண்டிருக்கின்றன. இருப்பினும், அரசுச் செயலாளர், பொருளாளர், வழக்கறிஞர் நாயகம், பொதுக் கல்விக் கண்காணிப்பாளர் போன்ற மற்ற வழக்கமான, சுயேச்சையான, அரசியலமைப்புச் சார்ந்த பதவிகளை ஒரு சில அரசுகள் நீக்கிவிட்டன. ஆட்சிக் காரணங்களைவிட அரசியற் காரணங்கள்பற்றியே முதன்மையான கட்டுமானத்திற்கு வெளியே இவைகள் தங்கிவிட்டன.[3]

அதிபர் டாஃட் (Taft) இன் முயற்சியில், தேசிய அரசாங்கத்தின் ஆட்சி நிறுவனங்களை இணைக்கவும் சீரமைக்கவும் ஒரு புதிய

[2] Illinois Efficiency and Economy Committee, Report, 1915, pp. 18ff.

[3] ஆட்சிச் சீர்திருத்தப் போக்குப்பற்றிய குறிப்புகள் : A. E. Buck, 'The Reorganization of State Governments in the United States' (New York : Columbia University Press, 1938). தற்கால இயக்கத்தின் பூர்வாங்கக் கருத்துக்களை அரசின் அரசாங்கக் கவுன்சிலின் வெளியீட்டில காணலாம் ; Reorganizing State Government (Chicago, 1950); Karl A. Bosworth, 'The Politics of Management Improvement in the States,' American Political Science Review, XLVII (1953), 84.

முயற்சி மேற்கொள்ளப்பட்டது. இவருக்குப் பின் அதிபர் கூலிட்ஜ் (Coolidge), ஹூவர், ரூஸ்வெல்ட், ட்ரூமென் (Truman) ஐசன் ஹோவர் போன்றோர் காலத்திலும் இது வலியுறுத்தப்பட்டது. ஆட்சி மேலாண்மைபற்றிய அதிபர் கமிட்டி 1937ஆம் ஆண்டில் இதுகாறும் உள்ள நிலையின் அறிக்கையை வெளியிட்டது. அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் நிருவாகப் பிரிவு, களஞ்சியங்கள், குடில்கள், பசுந் தீவனப் பதனக் குழிகள், கருவிக் கூடங்கள், பழைய பண்ணையின் பொறிவண்டிக் கொட்டில்கள்போல் திட்டம் அல்லது அமைப்பும் இல்லாமல் வளர்ந்திருக்கிறது என்று கமிட்டி வெளியிட்டது. சுயேச்சையான அமைப்புகளை இப்பொழுது இருக்கும் பத்துத் துறைகளோடு பல்வேறு அளவுகளில் இணைக் கவும் பொதுப் பணித் துறை, பொதுநலத் துறை ஆகிய இரு புதுத் துறைகளை அமைக்கவும் கமிட்டி சிபாரிசு செய்தது. கூட்டரசு ஆட்சி முறையையும் இதன் உள்ளீடாகவுள்ள கோட்பாட்டையும் அறிந்துகொள்வதற்கு இதனுடைய அறிக்கையும் மற்ற இணைப்புத் தஸ்தாவேசுகளும் மிகச் சிறந்த பங்களிப்புகளாகும்.[4]

கூட்டரசின் துறைகளைச் சீரமைக்கும் முயற்சிகள் பலவாகவும் கருத்து வேறுபாட்டிற்குட்பட்டனவாகவு மிருக்கின்றன. காங்கிரசு சட்டத்தால் சீரமைக்க முடியாதென்பது 1930-ல் தெளிவாயிற்று. மாறுபடுகின்ற பல தனி நலன்களால் எல்லா முயற்சிகளும் குலைந்தன. ஒரு துறையிலிருந்து மற்றொன்றிற்குப் பிரிவுகளை மாற்றத் தனக்கு அனுமதி அளிக்குமாறு அதிபர் ஹூவர் பின் காங்கிரசைக் கேட்டார்; கால வரையறைக் குட்பட்டு, காங்கிரசின் மறுப்பாணைக்குட்பட்டு, ஹூவர் ஆட்சியின் கடைசிக் காலத்தில் ஜனநாயகக் காங்கிரசு இம் மாற்றங்களை ஏற்க மறுத்ததையும் விரைவில் இல்லாமல் செய்து இறுதியில் தயக்கமுடன் இவ் வதிகாரம் அளிக்கப்பட்டது.

[4] கடந்த இருபதாண்டின் கூட்டரசு அனுபவம்பற்றித் தெரிந்துகொள்ளக் கீழ்க் காண்பனவற்றைப் பார்க்கவும்: President's Committee on Administrative Management, Report with Special Studies (Washington: Govt. Printing Office, 1937); Report of Brookings Institution to Senate Select Committee, 'Investigations of Executive Agencies of the Government,' Senate Report 1275, 75th Cong., 1st Sess., (1937); Lewis Meriam and Laurence F. Schmeckebier, 'Reorganization of the National Government' (Washington: Brookings Institution, 1939); Herbert Emmerich, 'Essays on Federal Reorganization' (University of Alabama Press, 1950); Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (the first Hoover Commission), Reports (Washington: Government Printing Office, 1949); the forthcoming reports of the second Hoover Commission, 1955; and a valuable Bibliography published by the Library, U. S. Bureau of the Budget, 'Reorganization of the Executive Branch of the Federal Government: an Annotated Bibliography, 1923-52; supplement, August, 1953.

1933ஆம் ஆண்டில் புதிய சட்டம், 1933ஆம் ஆண்டு மார்ச் 20 ஆம் தேதியிலிருந்து இரண்டாண்டிற்கு, நிருவாகக் கட்டளையால் துறைகளின் சீரமைப்பிற்கு வகைசெய்தது. இந்த அதிகாரம் முடிவடையும் முன் அதிபர் ரூஸ்வெல்ட் பல ஒருங்கமைப்புகளைச் செய்தார். 1938ஆம் ஆண்டில் சீரமைப்பிற்கு அதிபருக்கு அதிகாரமளிக்கும் மற்றொரு முயற்சி, வல்லாட்சிக் குற்றச் சாட்டுகளுக்கிடையே காங்கிரசில் தோல்வியுற்றது. அறுபது நாட்களுக்குள் காங்கிரசின் இரு சபைகளும் ஏற்க மறுக்கவில்லையென்றால் செயற்படக்கூடிய சீரமைப்புத் திட்டங்களை இரண்டாண்டிற்குமட்டும் எடுத்துக் கூறும் அதிகாரத்தை அமைந்தடங்கிய காங்கிரசு அதிபருக்கு அளித்தது.[5] இத்தகைய பல திட்டங்கள் வெற்றிகரமாக வகுக்கப்பட்டன.

சீரமைக்கும் அதிகாரத்தைப் பொறுத்தமட்டில் காங்கிரசிற்கும் அதிபருக்கும் இடையில் (நிருவாகத் துறையை ஆதரித்து) ஒரு சமநிலையை உண்டாக்கியது 1939ஆம் ஆண்டுச் சட்டத்தின் சிறப்பாகும். இரு சபைகளும் இதற்கு மாறாக ஒரு தீர்மானத்தை இயற்றுதவரை, வரையறைகளுக்குள், ஓர் அதிபர் துறைகளையும் நிறுவனங்களையும் சீரமைக்கலாம். 1930ஆம் ஆண்டிற்குப்பின், இத் தொடக்க உரிமை தலைமை நிருவாகிக்குச் சென்றது ; சபைகளின் ஒன்றின் பெரும்பான்மை ஆதரவை அதிபர் பெற்றிருந்தால் 1939ஆம் ஆண்டுச் சட்டத்தின் கருத்துக் கூறுகளுக்குள் சீரமைப்பிற்கான இவரது திட்டங்கள் செயற்படத் தொடங்கின.[6]

1945ஆம் ஆண்டிலும் 1946ஆம் ஆண்டிலும் போர்க் காலத்திய மிகப் பெரிய ஆட்சிக் கட்டுமானத்திலிருந்து அமைதிக் கால அமைப்புகளுக்கான மாற்றம் மிக இயல்பாக இருந்தது. 1939ஆம் ஆண்டுச் சட்டத்தையொட்டி, காங்கிரசு மற்றொரு சீரமைப்புச் சட்டத்தை இயற்றியது. இச் சட்டம் தொடங்கும் உரிமையை அதிபரிடம் விட்டது ; ஆனால் இரு சபைகளில் எதில் ஒன்றின் பெரும்பான்மையாலும் சீரமைப்புத் திட்டத்தைப் புறக்கணிக்கும் அதிகாரம் காங்கிரசிடமிருந்தது.[7] இச் சட்டத்தின்படி சீரமைப்பால் மொத்த ஆட்சிச் செலவில் 25 சதவீதம் குறையுமென்று தளரா நம்பிக்கை யார்வம் கொண்டிருந்த காங்கிரசு அறிவித்தது. சீரமைப்பிற்கு அதிபரின் அதிகாரத்திலிருந்து விலக்குப் பெற்றிருந்த சில குறிப்பிட்ட நிறுவனங்களின் அரசியல் அதிகாரம் வெளியாயிற்று : அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகக்

[5] 53 Stat. 561 (April 3, 1939).

[6] John D. Millett and Lindsay Rogers, 'The Legislative Veto and the Reorganization Act of 1939,' 'Public Administration Review, 1 (1941), 176.

[7] 59 Stat. 613 (Dec. 20, 1945).

கமிஷன், ஈட்டுறுதிப் பத்திரங்களும் பரிவர்த்தனைக் கமிஷனும், தேசிய மத்தியஸ்தக் கழகம், தேசிய ரெயில் பாதை பொருத்தப்பாட்டுக் கழகம், ரெயில் பாதை ஓய்வு பெறல் கழகம் (Railroad Retirement Board), அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் பொறியாளர் அணியின் சிவில் பணிகளும். 1948ஆம் ஆண்டு ஏப்ரல் 1ஆம் தேதி இச் சட்டம் முடிவிற்கு வந்தது. 1949ஆம் ஆண்டிலும் 1953ஆம் ஆண்டிலும் புதிய சட்டம் இதன் இடத்தை நிரப்பிற்று.[8]

அரசாங்கத்தின் நிருவாகப் பிரிவின் அமைப்புப்பற்றிய கமிஷனை ஏற்படுத்திக் கூட்டரசாங்கத்தைச் சீரமைப்பிற்கு 1947ஆம் ஆண்டில் காங்கிரசு மேல் நடவடிக்கை எடுத்தது. கமிஷன் பன்னிரண்டு உறுப்பினர்களைக் கொண்டிருந்தது. இவர்களில் நால்வரை அதிபர் அமர்த்தினர்; நால்வரைக் குறிப்பிட்ட வேலைக்கு செனெட்டின் தலைவர் அமர்த்தினர்; நால்வரைப் பிரதிநிதிகளின் சபைத் தலைவர் அமர்த்தினர். முன்னாள் அதிபர் ஹெர்பர்ட் ஹூவர் இதன் தலைவரானர். 1948ஆம் ஆண்டின் தொடக்கத்தில் விரிவான விசாரணை தொடங்கியது. இக் கமிஷனின் பல்வேறு 'சிறப்புக் குழுக்கள்' அதிபரின் சட்டமற்ற தொடர்பு, வெளி விவகாரங்களை நடத்துதல், பொது நலம், பொதுப் பணிகள், வேளாண்மையும் இயற்கை வளங்களும், அரசாங்கத்தின் மருத்துவப் பணித் தொகுதிகள், கூட்டரசுப்பணியாள் தொகுதி, கூட்டரசு அரசு உறவுகள், அரசாங்கப் பணிகள் சிலவற்றின் குறைப்புப் போன்றவைகளை ஆய்ந்தன.[9]

1949ஆம் ஆண்டில் ஹூவர் கமிஷன் தன்னுடைய பல அறிக்கைகளைக் காங்கிரசிற்களித்தது. இதனுடைய சிபாரிசுகளை ஏற்கும்படி தூண்ட ஒரு செயல் திறமுடைய குடிமக்களின் கமிட்டி அமைக்கப் பட்டது. 1953ஆம் ஆண்டில் கணிசமான முன்னேற்றம் கண்டது. சிக்கனத்தையும் திறமையையும் நாடிக் காணல் இக் கமிஷனுக்கிட்ட உரிமைக் கட்டளையாகும். அமைப்பு, மேலாண்மைபற்றிய முறைகளில் 273 குறிப்பிட்ட திருத்தங்களை இது சிபாரிசு செய்தது. ஆனல் ஆட்சி மேலாண்மைபற்றிய அதிபரின் கமிட்டிக்கு மாருக, சீரமைப்புக் கோட்பாட்டிற்கு இது உதவியளிக்கவில்லை. இருப்பினும், இதன் உட்பொதிந்த தத்துவம் கணிசமாக அதிபர் கமிட்டியின் தத்துவத்தைப் போன்றதேயாகும்: ஆட்சி முறைமீது நிருவாக அதிகாரத்தின் ஒருங்கமைவு, அதிபருக்கு மிகையான

[8] 6, Stat. 203 (June 203 1949); 67 Stat. 4 (Feb. 11. 1953); Ferrel Heady, 'The Reorganization Act of 1949,' Public Administration Review, IX (1949), 165.

[9] Louis W. Koenig, ed. 'The Hoover Commission: A Symposium,' American Political Science Review, XLIII (1949), 933.

சிப்பந்தி உதவி, பொறுப்பை உறுதிப்படுத்த மேலிருந்து கீழ் தெளிவாக அதிகாரம் வகுத்தல், செயற்பாட்டில் சிக்கனம் பெறவும் அதிபரின் ஆட்சிச் சுமையைக் குறைக்கத் தொடர்புடைய நிறுவனங்களை ஒருங்கமைத்தல், நிறுவனச் செலவினங்களைக் குறைக்கும் வழிகளாகப் பணியாள் தொகுதி நடைமுறைகளும் திருத்தப்பெற்ற பட்ஜெட்டும்.[10]

1953ஆம் ஆண்டில் ஒரு புதிய கமிஷனைக் காங்கிரசு ஏற்படுத்தியது. முன்னாள் அதிபர் ஹூவர் மறுபடியும் இதன் தலைவரானார். இதன் அறிக்கைகள் 1955-ல் கிடைக்கும். இதற்கிடையில், மாநில அரசாங்கங்களின் செயற்பாட்டையும் கட்டுமானத்தையும் ஆராய்வதற்குப் பல அரசுகள் 'சிறிய ஹூவர் கமிஷன்களை' ஏற்படுத்தின. சீரமைப்பின் ஒரு புதிய வேகம் இந்த அரசுகளில் பரவியது. மாநில அரசாங்கத்தின் சீரமைப்புப்பற்றிய மிச்சிக்கன் சட்டமன்றக் கூட்டுக் கமிட்டி (1952ஆம், 1953ஆம்)யின் அறிக்கைகள் குறிப்பிடத்தக்க சிறப்புடையன. சிக்காகோவும் சிறிய ஹூவர் கமிஷன் ஒன்றைப் பெற்றிருந்தது; ஆனால் சீரமைப்பு நிலைபெற்ற எதிர்ப்பை எதிர்த்துச் சமாளித்தது. நியூ யார்க் நகரம் பெரு வெற்றிகண்டது; 1954-ல் இதனுடைய வரலாற்றில் ஒரு புதிய யுகத்திற்குத் தயாராகியது.

உள்நாட்டு மேலாண்மை, பட்ஜெட், நிதி இயல் நடைமுறை, வேலை வகைப்பாடு, மேற்பார்வை நுட்பக் கூறுகள், ஆட்சி அறிக்கையிடல் போன்ற மற்றப் பல பகுதிகளில் பெரு முன்னேற்றம் கண்டிருக்கிற தென்பதைக் கூட்டரசாங்கத்தின் பயனுடைய அமைப்பின் மறு ஆய்வு குறிப்பிடுகிறது. 1950ஆம் ஆண்டில் ஆட்சிச் சுமையை நாடு 1900-ல் இதனுடைய நிறுவனங்களோடு தாங்கிக் கொண்டிருந்திருக்க இயலாது. மறுபுறம், முதல் உலகப் போரின் நிகழ்ச்சிகள், 1929ஆம் ஆண்டின் பொருளாதாரப் பெரு மந்தம், இரண்டாவது உலகப்போர் போன்றவைகளின் பிரச்சினைகள் தீர்க்கப்பட்டதைக்காட்டிலும் விரைவாகப் படைக்கப்பட்டதாகத் தோன்றின; கொள்கை, மேலாண்மை போன்றவைகளின் செயலக இணைப்பின் பெரும் பிரச்சினைகள் இதுவரையிலும் தீர்க்கப்படுவதிலிருந்து விலகிக்கொண்டுள்ளன.[11]

2. துறைச் சீரமைப்பு

1933ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு கூட்டரசுச் செயற்பாடுகளின் இணையற்ற பெருக்கம் 1941க்குப் பிறகு அரசாங்கத்தை வந்தடைந்த

[10] Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, A Report to the Congress (Washington: U. S. Government Printing Office, 1949).

[11] சீரமைப்பு இயக்கத்தின் பல ஊகங்களின் திறனாய்விற்குப் பின்வரும் நூலைப் பார்க்கவும்: 'Marshall E. Dimock,' The Objectives of Governmental Reorganization,' Public Administration Review, XI (1951), 233.

உலகப் பெரும் பொறுப்புகள் போன்றவை பகைமை நீங்கிய பொழுது குறைந்துவிடாமல் சீரமைப்புப்பற்றியவைகளை ஒரு புதிய நிலையில் வைத்தன. நேர்முக மறைமுக நலன்களோடு நில உலகத்தின் ஒவ்வொரு கோடியிலும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாடு இருபெரும் வல்லரசுகளில் ஒன்ருகும். அமைதி, நட்பு, வணிக உறவு போன்றவைகள் பற்றிய இயல்பான அரசியல் நலன்களாக மட்டும் இவைகள் இருக்கவில்லை. ஆனால், தேசியப் பாதுகாப்பு, மறு வாழ்விப்பு, நிதி நிலைப்பாடு, உணவுப் பொருள் பெறல், இடம் பெயர்ந்தோர், மக்களாட்சிப் போக்குள்ள நாடுகளை ஆதரித்தல் போன்ற இயல்பு கடந்த சிக்கலானவைகளைப்பற்றியனவாகவும் இவைகளிருந்தன. சர்வதேச விளைவுகளைக் கருத்தில் கொள்ளாமல் எந்த ஒரு கூட்டரசுத் துறையும் தன் உள்நாட்டுச் செயல் திட்டத்தை வகுக்கமுடியாது. முதன்மையாகப் பொறுப்பேற்கும் அரசுத் துறையின் வெளிநாட்டுக் கொள்கையை எந்தத் துறையின் முடிவும் கணிசமான அளவு பாதிக்கலாம்.

இராணுவம், அரசியல், வணிகம், உற்பத்தி, போக்குவரத்துப் போன்ற மற்றெதுவாக இருந்தாலும் கூட்டரசாங்கத்தைச் சீரமைக்கும் கடமைப் பொறுப்பு, சர்வதேசியக் கருத்தாய்வுகளால் பாதிக்கப்பட்டிருக்கிறது. மாறுபட்ட கருத்துக்களையுடைய வலிமை வாய்ந்த அக்கறைக் குழுக்களை எடுத்துக்காட்டும் பல, போட்டியிடும், வலிமையுள்ள, தன்னாட்சி உரிமை பெற்ற பத்து அல்லது இதற்கு மேற்பட்ட நிறுவனங்கள் நிலைபேறுள்ள வெளிநாட்டுக் கொள்கையை ஏற்படுத்த ஒரு வழியை அளித்தல் சீரமைப்புப் பிரச்சினையின் ஒரு பண்புக் கூருகும். அரசியல் தலைவர்களால் கொள்கையையும் தலைமையையும் கட்டுப்படுத்துவதை எளிதாக்கும் வகையில் உயர் மட்டங்களைச் சீரமைப்பது மற்ருெரு பண்புக் கூருகும். கீழ்நிலைப் பகுதிகளைத் தொகுதிகளாக இணைப்பது மற்ருெரு கூருகும். இவை ஒன்று மற்ருென்றிற்கான பொருத்தப்பாடுகளை வளர்க்கும்; போட்டி மனப்பான்மைகளைக் குறைக்கும்; இணைப்பை அதிகரிக்கும்.

1945ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு கூட்டரசுத் துறைகள் தொடர்ந்து மாறுபட்டுக் கொண்டிருக்கும் நிலையில் இருந்தன. இவை ஒவ்வொன்றின் அனுபவத்தையும் மறு ஆய்வு செய்ய இங்கு இடமில்லை. அரசு, பாதுகாப்பு, வேளாண்மை போன்றவைகள் பற்றிய கருத்தாய்வே போதுமானதாகும்.

(1) **அரசுத்துறை :** இரண்டாவது உலகப் போருக்குப் பின் இத் துறை இடைவிடாத் தாக்குதலுக்குள்ளாயிற்று. செயற்கரிய பணிகளைச் செயலாளர் நிறைவேற்ற உதவும் வகையில் மிக்க பயனுடைய அமைப்பைக் கண்டுபிடிப்பதற்கு இத் துறை அடுத்தடுத்து ஆராயப்பெற்றது. அமைப்புச் சார்ந்த பிரச்சினை

குறைந்தது மூன்று வகையாகும் : (அ) வெளிநாட்டு உறவுகளை நடத்துவதற்கான எல்லாப் பொறுப்பையும் அரசுத் துறையில் ஒருமுகப்படுத்தலாமா அல்லது ஒருமுகப்படுத்த வேண்டுமா, இல்லையென்றால் முரண்பாட்டை எப்படித் தவிர்ப்பது, நிலைப் பேற்றை எப்படி அடைவது; (ஆ) அன்றாட நெருக்கடி நிலைகள், நீண்டகாலப் பிரச்சினைகள்பற்றிச் செயலாளரின் ஆராய்ந்த அறிவுரையைப் பெறுதற்கும், உள் போட்டியையும் இயக்கத் தடையையும் குறைப்பதற்கும் உள் கட்டுமானத்தை எப்படி அமைப்பது ; (இ) உறுதியான, நிலையான ஆட்சியை எப்படிப் பெறல்.[12] எல்லாத் திசைகளிலும் முன்னேற்றம் காணப்பட்டது. ஆனால் 1954-ல் சமன்பாடு நிலையற்றதாகவே இருந்தது.[13]

பத்தொன்பதாம் நூற்றாண்டின் தொடக்க காலத்தில் ஜான் குவின்சி ஆடம்ஸ் (John Quincy Adams) என்பார் அரசுச் செயலாளராகப் பணியாற்றுகையில் வெளிநாட்டு விவகாரங்களை நடத்துவதில் இவருக்குப் போட்டியில்லை. இந்த நூற்றாண்டின் கடைசிப் பத்தாண்டில் ரிச்சர்டு ஒல்னி (Richard Olney) என்பாருக்கும் போட்டியில்லை. ஜேம்ஸ் மன்ரோ (James Manroe) வின் அமைதியான நாட்களும் இவருக்குப் பின்வந்தவர்களின் தலையிடாக் கொள்கையும் மறைந்தன. கடல்கடந்து வாழும் ஒரு சில அமெரிக்கக் குடிமக்களையும் வணிகம், நிதி, உலக அமைதிக்கான பொறுப்புகள் உட்படக் கடல் கடந்த வாணிகத்திலிருந்து, பொருளாதார நிலைபேறு, வேளாண்மை, சுகாதாரம், வளர்ச்சி அடையாத நாடுகளுக்கு உதவிவரை அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் வெளி நலன்கள் எளிய பணிகளிலிருந்து பெருக்கமடைந்தன. இவற்றின் இயல்பு காரணமாக இவைபற்றிய பொறுப்பு, கருவூலம், வணிகம், வேளாண்மை, கூட்டரசு நிதி இருப்பு முறை, அரசாங்கத்தின் மற்ற நிறுவனங்கள் போன்றவைகளில் இடம் பெற்றது. இருப்பினும், நம்முடைய பெருமாநில எல்லைகளுக்கு அப்பால் கொள்கையையும் நடவடிக்கையையும் இயக்குதல் அரசுத் துறையின் வரலாற்றுச் சிறப்புடைய கடமைப் பொறுப்பாகும்.

போர்த்துறையும் கப்பல் படைத்துறையும் எப்பொழுதும் வெளிநாட்டுக் கொள்கையோடு இன்றியமையாத் தொடர்பு கொண்டிருக்கின்றன. ஆனால் அரசியல் தந்திரத்திற்கும் கப்பற்படையின் அதிகாரத்திற்கும் இடையேயான உறவுமுறைகளை அட்மிரல் மாகன்

[12] Secretary of State's Public Committee on Personnel (the Wriston Committee),' 'Toward a Stronger Foreign Service' (1954).

[13] Arthur W. Macmahon, 'Administration in Foreign Affairs' (University of Alabama Press, 1953); Brookings Institution, 'The Administration of Foreign Affairs and Overseas Operations' (Washington: Government Printing Office, 1951); James L. McCamy, 'The Administration of American Foreign Affairs' (New York: Knopf, 1950).

(Admiral Mahan) நாட்டிற்குக் கற்பித்த காலம் வரையிலன்றியும் இராணுவ சேவைத் தொகுதிகளில் இயல்பானதொரு போட்டியாளரையாவது அரசுத் துறை கண்டுபிடிக்க, தியோடர் ரூஸ்வெல்ட் கப்பற்படையை ஓர் அரச தந்திரக்கருவியாகப் பயன்படுத்தினர். முதல் உலகப் போருக்குப் பின்னரும் முன்னரும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் படை வலிமையின்றி இருந்தது. இத் துறையில் கப்பற் படைத் துறையைக் காட்டிலும் போர்த்துறை குறைத்து மதிக்கப் பட்டது. 1939ஆம் ஆண்டிற்குமுன், வெளிவிவகாரத்துறையில் தனிப்பட்ட பொறுப்பிற்காக அரசுத் துறை ஊக்கத்தோடு வெற்றி கரமாகப் போரிட்டது. இரண்டாவது உலகப் போருக்குப் பிற்பட்ட காலத்தில் இது தனியுரிமைக் கோரிக்கையை இழந்தது; ஆனல் முதன்மை பெறத் தொடர்ந்து முயன்றது.

இரண்டாவது உலகப்போரின் நிகழ்ச்சிகள் சக்திகளின் சம நிலையை ஆழமாக மாற்றின. பெருஞ்சிக்கலான சூழ்நிலைகளில் இராணுவ வளங்களுக்கெதிராக வெளிநாட்டுக் கொள்கையை அள விட வேண்டியிருந்தது; ஜெர்மெனியில் அமெரிக்க மண்டலம், ஜப்பான், பல தொலை ஒதுக்கமான பகுதிகள் போன்றவைகளில், சில ஆண்டுகள், சிவில் அரசாங்கத்திற்கு இராணுவ அங்கம் பொறுப் புடையதாக இருந்தது. உண்மையில் போர் அரங்குப் படைத் தலைவர் கள் வெளிநாட்டுக் கொள்கையை வகுக்க முற்பட்டனர். வாஷிங் டனில் தேசியப் பாதுகாப்புச் சபையின் முந்திய அமைப்பு இத னுடைய சொந்தக் களத்தில் அரசுத்துறைக்கு எதிராகச் செயலாற் றியது. அரசு உறுப்பினராக இருந்த இந்த சபைக்கு அதிபர் தலைமை தாங்கினர். ஆனல் பாதுகாப்புப் படை, கப்பற் படை, விமானப் படை போன்றவைகளின் துறைச் செயலாளர்களும் இதே நிலையில்தான் இருந்தனர். வெளிநாட்டுக் கொள்கையை நிருண யிக்கும் ஆட்சி நிலையம் அரசுத் துறையிலிருந்து இராணுவத்தால் கட்டுப்படுத்தப்பெற்ற ஒரு குழுவிற்குச் சென்றுவிட்டதென வாதிக்க லாம். முன் குறிப்பிட்டதைப்போல் இராணுவத்துறைகளின் பிரதி நிதித்துவத்தைக் குறைப்பதற்குப் பின்னர்த் தேசியப் பாதுகாப்புச் சபை மாற்றி அமைக்கப்பட்டது.

எந்த ஒரு நிறுவனத்திலும் வெளி விவகாரங்களுக்கான முழுப் பொறுப்பையும் ஒருமுகப்படுத்தக்கூடாதென்பதின் முதன்மையான ஏற்பு தேசியப் பாதுகாப்புச் சபையாகும். அமெரிக்க ஐக்கிய நாட் டின் அதிபரின் இறுதி முடிவு தனிப்பட்டதாகும்; குறிப்புகளை அமைத்து விளக்குவதின் தொடக்கப் பணியும் கொள்கையின் மாற்று வழிகளை ஆராய்தலும், அமைதி, பாதுகாப்புச் சமநிலையில் அளவிட வேண்டிய மற்றக் கருத்துகள், பொருளாதார, நிதி, இராணுவப் பரப்பெல்லையில் தெரிவு செய்யும் ஒன்று, அரசு அல்லது எந்த ஒரு தனிப்பட்ட நிறுவனத்தின் திறமையிலிருந்து விடுபட்டுவிடுகிறது.

மேலும், முடிவுசெய்த கொள்கையை நிறைவேற்றத் தெரிவு செய்யப் பட்ட நிருவாக நிறுவனங்களில், மிக்க தொடர்புடையதாக இருந் தாலும், இப்பொழுது அரசுத் துறைமட்டுமே ஒன்ருக இருக்கிறது. 'எந்த ஒரு தனிப்பட்ட நிறுவனத்திற்கு அல்லது அரசுத் துறைக்கு மட்டுமே முழுமையாக அதிகார ஒப்படைப்புச் செயல்முறைக் கொவ் வாததாகு'மென 1949ஆம் ஆண்டில் ஹூவர் கமிஷன் முடிவிற்கு வந்தது.[14] ஓரளவு வெளி விவகாரங்களில் பங்கு பற்றும் மற்ற நாற் பதுக்கு மேலான நிறுவனங்களுக்கும் அரசிற்கும் இடையில், இதன் விளைவாக, அமைப்புச் சார்ந்த பிரச்சினையின் ஒரு பகுதி இணைப்பா கிறது. இந் நிறுவனங்களில், பாதுகாப்பு, கருவூலம், வணிகம், அணுசக்திக் கமிஷன் போன்ற துறைகள் மிக முக்கியமானவைக ளாகும்.

அரசுத் துறையின் அமைப்பின் வெளிப் பிரச்சினையும் இருக் கிறது. இதன் உள் அமைப்பு சார்ந்த கட்டமைப்பு பெரும்பாலும் கடினமானதே. 1939 ஆம் ஆண்டில் 5400 பணியாட்களிலிருந்து 1954-ல் 20,000 பணியாட்களாகத் துறை வளர்ச்சியடைந்தது. இப் பெருக்கம், துயரார்ந்த உள்நாட்டுப் பிரச்சினைகளைக் கிளரப் போது மானதாகும். காங்கிரசோடு மன நிறைவு கொள்ளமுடியாத உறவு களாலும் உயர் பணியாட்களின் இடையருப் பரிமாற்றத்தாலும் உள் பிரச்சினை சிக்கலாக்கப்பட்டது.

வரலாற்று முறையில் அரசுத் துறையின் உள் அமைப்பு, புவி இயல் பரப்பின் அடிப்படையில் அமைந்திருக்கிறது. இதன் முடிவாகப் பல 'நாட்டுப் பதவிகள்' ஏற்பட்டன. இந்த நாட்டுப் பதவிகளில் அமர்ந்திருந்தவர்கள் இந்தத் தகுதியின் தனித்துறைச் சிறப்பறிவு பெற்றிருந்தனர். அரசியல், நிதி, பொருளாதாரம், வணிகம் அல்லது குடியிறக்கம் போன்ற அவ்வப்போது எழுந்த எல்லா வகையான பிரச்சினைகளைப்பற்றிய நடவடிக்கைகளை இவர்கள் மேற்கொண்டனர். இந்த வகையான அமைப்பு இதன் நன்மை களையும் குறைபாடுகளையும் பெற்றிருந்தது. 1930 ஆம் ஆண்டி லிருந்து நாட்டுத் தொடர்பில்லாத பணிகளை அடிப்படையாகக் கொண்டு முதன்மையாக வளர்ந்துகொண்டிருக்கும் அமைப்பின் மாறுபட்ட கட்டமைப்பால் இது எதிர்க்கப்பட்டது. முதலீடு, பொரு ளாதார வளர்ச்சி, பெட்ரோலியம், வணிகக் கொள்கை, வானப் பயணம், பிரசாரம் போன்றவைகள் இப் பணிகளில் அடங்கின. எப்போதாவது நிகழ்கிற விலக்கோடு 'பொருளாதார' மெனக் கருதப்பட்டவைகளோடு தொழில் பிரிவுகள் செயல் தொடர்பு கொண்டன. 'அரசிய' லெனக் கருதக்கூடியவைகளோடு பரப்புப்

[14] 'Commission on Organization of the Executive Branch of the Government,' Foreign Affairs (1949), p. 17.

பதவிகள் செயல் தொடர்பு கொண்டன. இந்த வேறுபாடு பொருளற்றதாகும். அமைப்பின் ஒவ்வோர் அடிப்படையும் உள்ளியல்பாக ஒப்புக்கொள்ளக்கூடியதாக இருந்தது. ஒவ்வொன்றும் இதனுடைய இடைமட்டத்தில் மற்றொன்றோடு ஒப்ப முற்பட்டது. அதாவது இத் தொழில் பிரிவுகள் நாட்டின் உட்பிரிவுகளை வகுத்தன ; தொழில் சார்ந்த களங்களில் தொழில் திறமை பெற்ற கீழாட்களை நாட்டுப் பதவிகள் பெற்றிருந்தன.

எவ்வாறாயினும், குழப்புகின்ற இரண்டாகப் பிரிவுறலும் இருதந்து. ' நாட்டுப் ' பிரிவுகள், தொழிற் பிரிவுகள் போன்றவைகளின் பொறுப்புகள் மோதிக்கொண்டன ; அடுத்தடுத்து இவைகளின் இருப்பு, போட்டியையும் உள்ளியக்கத் தடையையும் வரவேற்றது. மேலும் சில சமயங்களில் வெளிச் சேவைத் தொகுதி அலுவலர்கள் நாட்டுப் பதவிகளை வகித்தனர். தொழிற் பிரிவுகளில் உள்நாட்டுச் சேவைத் தொகுதியினர் பணியாற்றினர். இவ் விரு குழுக்களுக்கிடையில் உணர்ச்சி நீண்ட காலமாகவே சுமுகமாக இருக்கவில்லை.

தொழில் சார்ந்த பிரிவுகளையாவது அல்லது பரப்புச் சார்ந்த பிரிவுகளையாவது உயர்விடங் கொள்ளச் செய்வது அமைப்புப்பற்றிய பிரச்சினையின் ஒரு தீர்வாகும். இருப்பினும், ஏற்கக்கூடிய விருப்பத் தேர்வை எவரும் செய்ய முடியவில்லை. மற்ற சமமான பொருந்தத் தக்க கருத்திற்கு எளிமை விட்டுக்கொடுக்கவேண்டியிருந்தது. கவனமான பகுப்பாய்விற்குப் பிறகு ஹூவர் கமிஷனின் வெளி விவகாரங்கள்பற்றிய சிறப்புக் குழு இரு வகையான அமைப்புகளின் நிலைபேறுடைமையைச் சிபாரிசு செய்தது. சில சமயங்களில் ஒன்று தலைமை ஏற்கவேண்டுமென்றும், மற்ற சமயத்தில் மற்றதும் தலைமை யேற்கவேண்டுமென்றும் இது வாதித்தது. இருப்பினும், புவி இயல் பிரிவுகளுக்கான சிப்பந்திப் பணிக்குத் தொழில் பிரிவுகள் தம் வேலைப் பளுவைக் குறைத்து ஓரளவு கவனம் செலுத்தவேண்டுமென்று சிறப்புக் குழு வாதித்தது. ஒன்றுக்கொன்றுள ஆழ்ந்த ஆராய்ச்சியை உறுதியாகச் செயற்படுத்துவதோடு அவ்வப்போது ஒன்றிற்கும் மற்றொன்றிற்குமான முதன்மையை உயர்தலைமை நிருணயிக்கவேண்டும்.[15]

இச் சிபாரிசுகள் பரவலாக ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்டன. 1954 ஆம் ஆண்டில் அரசுத் துறையின் உள் கட்டுமானம், நான்கு அடிப்படையான பகுதிகளுக்கு நான்கு உதவிச் செயலாளர்கள்மேல் அமைந்திருந்தது. இந் நான்கு பகுதிகள், பதினைன்கு பரப்பு அலுவலகங்களாகவும் பல எண்ணிக்கையிலான நாட்டுப் பதவிக

[15] Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, ' Task Force Report on Foreign Affairs (1949), pp. 82—91.

ளாகவும் பிரிக்கப்பட்டிருந்தன. இதனுடன், தனிப்பயிற்சிக்குரிய பிரிவுகளுக்கு மேலாக, நிதியும் வளர்ச்சியும், போக்குவரத்தும் செய்தித் தொடர்பும், சர்வதேச பண்டங்களின் கொள்கை, பொருளாதாரப் பாதுகாப்பும் வணிகக் கொள்கையும் போன்றவை களோடு தொடர்புடைய நான்கு பெரிய அலுவலகங்களோடு பொருளாதார விவகாரங்களுக்காக ஓர் உதவிச் செயலாளரு மிருந்தார்.

உரமான, பயனுடைய ஆட்சிப் பிரச்சினை இருந்துவந்தது. வெளிநாட்டுப் பணியில் வல்லுநர்களை அமர்த்தல்பற்றிய செய லாளரின் கட்டளைகளை ஏற்கத் தொழில் சார்ந்த சிப்பந்திகளின் விருப்பின்மையின் ஐயப்பாட்டைவிட நேர், உதவிச் செயலாளர் களின் பதவிகளில் அடிக்கடி ஏற்பட்ட மாற்றங்களால் ஏற்பட்ட உயர் மேலாண்மையின் வலிமையின்மையாலும் இது மீக்கூறப் பட்டது. பெரும் ஆட்சித் தோல்வியை 1954-ல் விரிஸ்டன் (Wriston) கமிட்டி வகுத்துரைத்தது.

ஆட்சிபற்றிய இக் கமிட்டியின் ஆய்வு முடிவுகள் பின் வரும் உரைப்பகுதியில் அடங்கியுள்ளன.

வெளி விவகாரப் பணியின் ஆட்சிக்கான வழி முறைகளைக் காட்டிலும் நன்கு இணைக்கப்பட்ட இதன் வெற்றிகரமான ஏற்பிற்கு எதுவும் மிகச் சிறப்புடையதாக இருக்கமுடியாது.

உரமிக்க மேலாண்மைத் தலைமை இன்மை, கொள்கைத் தொடர்ச்சி யின்மை, தவறான அமைப்புப் போன்றவைகளிலிருந்து மிகக் கடு மையான பணியாள் பிரச்சினைகளின் சான்றால் கமிட்டி இடையறாத எதிர்ப்பிற்குள்ளாயிற்று.

கடந்த பத்தாண்டின்போது துறையின் ஆட்சிப் பொறுப்பு அடுத்தடுத்து வெவ்வேறான—ஏழுக்குக் குறையாத—நேர்முகச் செய லாளர்களுக்கும், துணை நேர்முகச் செயலாளர்களுக்கும், அல்லது உதவிச்செயலாளர்களுக்கும் அளிக்கப்பட்டது. இத்தகைய நிலையற்ற இடங்களில் எந்த அமைப்பும் நிலைபெற்றிருக்க முடியாதென்பதை எதிர்பார்க்கலாம்.

இக் காலத்துப் பொருளில் பணியாள் தொகுதி முறை துறைக்குள் இருக்கவில்லை. இதன் மனித இயல் வளங்களின் மேலாண்மை கற்பனைத் திறமற்றதாகவும் மன உறுதியற்றதாகவு மிருக்கிறது. உள்நாட்டிலும் வெளிநாட்டிலும் அறிந்துகொள்ளக் கூடிய பணியாள் தொகுதி ஆட்சிக்கும் வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த பணி வளர்ச்சிக்காகவும் அடிப்படையான செயல் திட்டத்தை வளர்க்கும் பொறுப்பின்மேல் படிப்படியாகக் குறை இருந்துவந்திருக் கிறது. துறைக்குள் வெளிவிவகாரப் பணி அலுவலர்களின் சுழற்சி சட்டத் தேவைக்கு உகந்த வேகத்தில் நகர்வதில்லை.......

சூனியம் இருப்பதை ஏற்கத் தவறுவதால் செயற்படத் தவறுவதில்லை. 1945 ஆம் ஆண்டிலிருந்து இப் பிரச்சினை அடுத்தடுத்து ஆய்விற்குள்ளாகியது. ஆய்வுக் குழுக்களும் திட்டங்களும் அடுத்தடுத்து இருந்துவந்தன. கணிசமான ஏதும் நிறைவேற்றப்படவில்லை. பணியாள் தொகுதி அலுவலகத்தில் சிறிது காலம் இருந்த சிறிய திட்டமிடும் சிப்பந்திக் குழாம் கூட ஓராண்டிற்கு முன் நீக்கப்பட்டது. அடிச்சுவடின்றி இது மறைந்தது.[16]

ஆட்சிக்கான துணைநேர் செயலாளர் பதவிக்காகப் பொருத்தமான தகுதியுடைய ஒருவரை உடனடியாக அமர்த்தும் 'ஒரே நடைமுறைப் பிணி நீக்கு முறையை' கமிட்டி சிபாரிசு செய்தது. 'இவ்வாறு அமர்த்தப்பட்டவர் பதவியேற்றுத் தொடர்ந்து பதவியிலிருக்கத் தயாராக இருக்க வேண்டும்'—ஆட்சிக்கான உதவிச் செயலாளரின் புதிய பதவியின் வாழ்க்கைத் தொழில்சார்ந்த தகுநிலையின் கடுமையான குறிப்பு இதுவாகும். இப் பதவிக்கு இது சமமானதாகும்.

கடந்த பத்தாண்டுகளாக அரசுத் துறையும் வெளியே உள்ளவர்களும் போராடிய அமைப்புப் பிரச்சினைகளின் இக்கட்டான பெருமளவு எண்ணிக்கையில் மூன்று பிரச்சினைகள் மட்டுமே இருக்கின்றன. வெளி விவகாரம்பற்றிய ஹூவர் கமிஷனின் சிறப்புக் குழுவின் திறமையான அறிக்கைகளும், 1954 ஆம் ஆண்டின் விரிஸ்டன் கமிட்டி அறிக்கைகளும் இச் சிக்கலான பிரச்சினைகளை ஆராய்ந்தன. எளிய தீர்வுகளுக்கு எதிராகக் காலத்திற்குப் பொருத்தமான எச்சரிக்கையை ஆதாயத்தோடு ஆராயலாம். 1954 ஆம் ஆண்டின் அமைப்பு எப்படி நிலையாக இருக்கும் என்பதை முன்கூட்டி அறிவிக்கமுடியாது. ஆனால் துறையின் முதன்மையான அடித்தளமாகப் பரப்பு அடிப்படை நிலவலாம் என்று தோன்றியது.

(2) **பாதுகாப்புத் துறை :** இத் துறையின் அமைப்புப்பற்றிய பிரச்சினைகள் பெருமளவிலானவை. 1954 ஆம் ஆண்டு மார்ச் மாதத்தில் 1,160,000 சிவில் சிப்பந்திகளுள் 3,000,000 இராணுவப் பணியாட்களும் உலகைச் சுற்றிலும் இருந்தனர். இத் துறைக்குள் இக் காலத்துச் சீரமைப்பு இயக்கத்தின் பல நிலைகளில் இரண்டை மட்டும் இங்குக் காணலாம். சிவிலியன் கட்டுப்பாட்டிற்கான போதிய நிறுவனம் சார்ந்த அடிப்படையை அடைய முயலுதலும் (சப்ளை) பொருள் தரவுகளுக்காகப் படைத்துறையை நன்கமைத்தலும், நில, கடல், விமானப் படைகளின் போர்த்திறஞ் சார்ந்த, ஒழுங்கு சார்ந்த இணைப்பு ஓர் இராணுவப் பிரச்சினையேயன்றி சிவில் பிரச்சினையாகாது.

[16] Secretary of State's Public Committee on Personnel, 'Toward a Stronger Foreign Service,' pp. 36—37.

இராணுவ அமைப்பைப் படைத்துறை சாராத அரசாங்க அலுவலர் கட்டுப்படுத்துவது மறுத்துரைக்கப்படவுமில்லை அல்லது எதிர்த்துரைக்கப்படவுமில்லை. ஆனால் இதை உறுதிப்படுத்தும் நிறுவனம் சார்ந்த வழிகள் சிறிய அளவில் ஏற்படுத்தப்பட்டுள்ளன. ஒரே பாதுகாப்புத் துறைக்கான உடன்பாட்டைப் பெறுவதற்குத் தேவையானாலும், இரண்டாவது உலகப் போருக்குப்பின் சட்டப்படியான முதல் இணக்கங்கள் தக்க சிவில் கட்டுப்பாட்டிற்குப் போதிய அளவு வழிவகுக்கவில்லை. இதன் பின் வந்த சட்ட ஆக்கத் திட்டங்களும் சீரமைப்புத் திட்டங்களும் பாதுகாப்புச் செயலாளர், படை, கப்பற்படை, விமானப் படைகளின் செயலாளர் போன்றோர்களின் நிலையைப் பெரிதும் வலுப்படுத்தின.[17] பின்வரும் அதிகாரத்தில் விளக்கப்பட்டிருக்கும் தணிக்கை முறையால் பயனுடையதாகச் செய்யப்பட்டிருக்கும் பாதுகாப்புச் செயலாளரின் வலிமையான நிதிக் கட்டுப்பாடும், பாதுகாப்புத் துறையிலும் படைத் துறையிலும் உபரியாக உதவிச் செயலாளர்களை அமர்த்தலும் முதன்மையான மாற்றங்களுள் அடங்கும்.

1953 ஆம் ஆண்டின் சீரமைப்பின் ஆறாவது திட்டம், ஆறு உதவிப் பாதுகாப்புச் செயலாளர்களை உபரியாக அளித்தது. படைத் துறையின் செயலெல்லைக்குள் இதுவரை முதன்மையாக இருந்த ஆராய்ச்சியும் வளர்ச்சியும், போர் வீரர்களை அணிவகுத்து நடத்தும் கலையும், தரவும், பயன்பாட்டுப் பொறியியலும், உடைமைகளும் அமைப்புகளும், சுகாதாரமும் மருத்துவமும், சட்ட ஆக்கம்பற்றியவைகளும், பொது ஆலோசனை போன்றவைகளின் கட்டுப்பாட்டையும் செயற்பாட்டையும் இவர்கள் பாதுகாப்புச் செயலாளரின் அலுவலகத்திற்குள் இழுத்துக்கொண்டனர். இதன் விளைவாக, போர்த் தளவாடங்களின் கழகம், ஆராய்ச்சி, வளர்ச்சிக் கழகம், பாதுகாப்புப் பொருள்தரவு மேலாண்மை நிறுவனம், அமைப்புகளின் இயக்குநர் பதவி போன்றவைகளை இத் திட்டம் நீக்கிற்று. புதிய உதவிச் செயலாளர்களின் கடமைகளைப் பாதுகாப்புச் செயலாளர் வகுத்து வழங்கினர். பாதுகாப்புச் செயலாளரின் செல்வாக்கைப் படைத் துறையின் கூட்டுத் தலைவர் குழாம் உணரும்படி செய்ய இத் திட்டம் வகை செய்தது. படைத் துறையின் கூட்டுப்பணிக் குழாத்தின்

[17] Secretary's Committee on Organization of the Department of the Navy, 'Report' (April, 16, 1964). Reorganization Plan 6 of 1953 (67. stat. 638), affecting the Department of Defense, was based on the report of Rockefeller Committee on Department of Defense Organization, Senate Armed Services Committee Print, 83d Congress. 1st sess. (April) 11, 1958. 1954ஆம் ஆண்டின் படைத்துறைச் சீரமைப்புச் செய்தித் தாளில் வெளியாயிற்று. July 8, 1954. Eugene S. Duffield, 'Organization for Defense', Harvard Business Review XXXI (1953), 29; H. Struve Hensel, Changes Inside the Pentagon': ibid XXXII (1954), 98. என்னும் இரண்டு கட்டுரைகளையும் பார்க்க.

இயக்குநரையும் இதன் உறுப்பினர்களையும் ஏற்பதற்கு இவருக்கு அதிகாரமளிக்கப்பட்டிருக்கிறது.

1954 ஆம் ஆண்டில் படைத் துறையில் இதே போன்ற திட்டங்கள் புகுத்தப்பட்டன.[18] துறையின் செயலாளருக்கு வன்மையான ஆதரவைப் பெறலும் தரவுப்பணியை மேம்படுத்தலும் இந்தச் சீரமைப்பில் வலியுறுத்தப்பட்டன. சிவில் இராணுவத் தொடர்பிற்கு ஒருவரும் போர் வீரர்களை அணிவகுத்து நடத்தும் கலைக்கு ஒருவரும் ஆக இரண்டு உபரி உதவிச் செயலாளர்கள் அதிகாரம் பெற்றனர்.

படைத்துறையில் சிவில் உதவிச் செயலாளரின் பங்கு மிகச் சிறப்பாக விவரிக்கப்பட்டது. 'சிவிலியன் கட்டுப்பாட்டிற்குப் பொருள் இருக்கவேண்டுமென்றால், துறையின் நிகழ்வுகளில் உதவிச் செயலாளர்களும் நேருதவிச் செயலாளர்களும் வலிமையாகவும் திட்டவட்டமாகவும் பங்குகொள்ள வேண்டும். இவர்கள் செயலாளருக்கு முதன்மையான சிவிலியன் நிருவாக, உதவியாளர்கள், செயலாளரால் இவர்களுக்கு ஒப்படைக்கப்பெற்ற பகுதிகளில் இவரது அதிகாரமோடு இவருக்காகச் செயற்படுகின்றனர்......படையின் குறிக்கோள்களைப் பொறுத்தவரையில் ஆட்சியின் கொள்கைகளை விளக்குவதில் இயக்குவிசையையும் துணிவாற்றலையும் இவர்கள் அளிக்க வேண்டும். நிறைவேற்றத்தை இவர்கள் மதிப்பிடவேண்டும். சிவிலியன் செயலாட்சித் துறை உறுப்பினர்களின் இந்தப் பொறுப்பை இராணுவத்திற்கு ஒப்படைக்க முடியாது. படை அமைப்புகளின் நிகழ்வுகளில் இவர்களின் செயல் திறமுடைய பங்குப் பணி தேவைப்படுகிறது .....உயர் மேலாண்மையின் உறுப்பினர்களாக உதவிச் செயலாளர்கள், இவர்களுக்குச் செயலாளரால் ஒப்படைக்கப்பட்ட அதிகாரத்தை முழுமையான அளவு செயற்படுத்த எதிர்பார்க்கப்படுவர்.'[19]

இவைகளிலும் மற்ற வழிகளிலும் படைத் துறைகளின் சிவிலியத் தலைவர்களுக்கு இவர்களுடைய தொழில் சார்ந்த இராணுவ ஆலோசகர்களுக்குச் சமமாக நிறுவனம் சார்ந்த உதவியளிக்கப்பட்டது. இந்த நோக்கத்திற்குத் தொடர்புடையதும் சீரமைப்புக் கூற்றின் சுயேச்சையானதுமான படைவீரர் அணிவகுப்புக் கலை போன்ற இராணுவச் சார்புடைய படைத்தரவு அமைப்பில் சில மாற்றங்கள் ஏற்பட்டன. வரலாற்று முறையில் பொருள் தரவு படைத்துறைத் துணிமணி தங்கலரங்கத் தலைமைப் பணியாளர்; படைத்துறை உணவு அரங்கமா முதல்வர், போர்த்தளவாட அலு-

[18] Secretary of the Army's Plan for Army Reorganization approved June 17, 1954 (Washington, processed document, 1954).

[19] Ibid., pp, 10, 11.

வலர் போன்ரேரின் கடமையாக இருந்தது. நிலத்தில் போரிடல் படையின் தலை சிறந்த குறிக்கோளாகும். அணி நிரையின் தகு நிலை அல்லது செல்வாக்கைத் தரவுச் சேவைகள் தளராது நீடிக்க வில்லை. இருப்பினும், தளபதி மாண்ட்கோமரி அறிவித்ததுபோல் தற்காலப் போர் ஐந்தில் நான்கு பங்கு தரவும் ஐந்தில் ஒரு பங்கு படைத்திற முறையும் சூழ்ச்சித் திறமுமுடையதாகும்.

தனியார் மேலாண்மைக்குத் தெரிந்த எதையும்விட உருவளவில் ஆயுதப் படைகளின் தரவுச் செயற்பாடு மிஞ்சிவிடுகிறது. நேர் உற்பத்திக் கொள்முதல் அல்லது பல பிலியன் டாலர் மதிப்பிற்குப் பெருமளவில் பலதரப்பட்ட பொருள்களின் ஒப்பந்தம், தரவு நிலை யங்களுக்கு இவைகளை ஏற்றியனுப்புதல், பெருமளவிலான கிடங்கு, பொருள் பட்டியற் செயற்பாடுகள், குறிப்பிட்ட நேரங்களில் குறிப் பிட்ட இடங்களுக்குக் குறிப்பிட்ட பொருள்களைக் குறிப்பிட்ட அளவில் ஏற்றியனுப்பல், சுருக்கமாக, தொழில், வணிக நிறுவனங் களில் இயல்பாக உள்ள இதே போன்ற மொத்தமான, சில்லறைத் தரவுச் செயற்பாடுகள் போன்றவை இவைகளில் அடங்கும். போர்க் களத்தில் போரிடலிலிருந்து முற்றிலும் வேறுபட்ட சிறப்புப் படை நியமத்தையும் இவை கொண்டிருக்கின்றன. இதற்கு இவை இன்றியமையாதன; ஆனால் இராணுவ அலுவலர் பயிற்சியில் இது பெருங்கூருகாது.

தரவுச் சேவைகளை வலிமைப்படுத்தவும் இணைக்கவும் 1954ஆம் ஆண்டின் படை அமைப்புத் திட்டம் படை அணிவகுப்புக் கலைக்கு ஒரு புதிய உதவிச் செயலாளரை ஏற்படுத்தியது. போரிடும் செய லுக்கும் தரவுச் செயற்பாட்டிற்கும் இடையில் ஒரு தெளிவான வேறுபாட்டைக் காண இத் திட்டம் அறிவுறுத்தியது. இராணுவத் துறையில் படை அணிவகுப்புக் கலைக்காக ஒரு புதிய துணைப்படைத் தலைமை ஏற்படுத்தப்பட்டது. ஏழு தொழில் நுட்பச் சேவைகளுக்கு இது தலைமை தாங்கிற்று. இப் பதவி, படை அணிவகுப்பிற்கான சிவில் உதவிச் செயலாளரின் பதவிக்கு நேரெதிரான இராணுவப் பதவியாகும். எனவே, தரவுச் சேவை முழுவதும் ஒரு தனித்த இராணுவ இயக்கத்திற்குள் வந்தது. படை அணி வகுப்பிற்கான உதவிச் செயலாளரால் செயலாளரின் அலுவலகத்திற்குள் இயக்கப் பட்டது.

இன்னும் ஒரு கருத்தைக் கூறவேண்டும். போரிடும் அலுவலர் களின் பயிற்சிக்குச் செலுத்துகின்ற இதே கவனம் படை அணி வகுப்பை வளர்க்கும் திட்டத்திலும் செலுத்தப்படவேண்டும். 'விரிவான, சிறப்பான படை அணிவகுப்புத் துறையில் உண்மை யிலே திறமைபெற்ற தொழில் சார்ந்த பணியாட்களின் மேம்பாட் டிற்கு உதவும் வகையில் அமைப்புச் சார்ந்த ஏற்பாடுகளை'

1954ஆம் ஆண்டு அமைப்புத் திட்டம் எடுத்துக் கூறியது 'படை அணிவகுப்புக் கலைஞர்கள்' இன்மையே பெரிய குறைபாடெனவும், ஒழுங்கான அடிப்படையில் இவர்கள் ஆக்கப்படுவதில்லையென்றும், பொதுமக்களிடமிருந்து இத் தொழிற் பயிற்சி பெற்ற வகுப்பினரைப் பெற முடியாதென்றும், இத் திட்டத்தின் மூலக் குறிப்புப் பதிவு செய்துள்ளது. இத் தொழில் சார்ந்த சேவைத் தொகுதியை அமைக்கும் விவரங்களை 1954ஆம் ஆண்டில் வரைந்தனர்.

இந்த மூன்று இராணுவத் துறைகளின் மேலாண்மை அனுபவம் சிவிலியன் நிறுவனங்களுக்கு இணையானதென்பது தெளிவாகும் சிவிலியன் செயற்பாடுகள் குறைவாக இருந்தாலும் இவைகளின் பிரச்சினைகள் ஒரே மாதிரியானவை. மற்றத் துறைகளின் பயன் பாட்டிற்காக எடுத்துக்கொள்ளக்கூடிய இத்தகைய கருத்துக்களுக்காக இராணுவ நிறுவனங்களின் அமைப்பைச் சார்ந்த கட்டுமானங்கள் ஆய்வதற்குரியனவாகின்றன. போரிடும் நோக்கங்களுக்கானவை களைத் தவிர மற்ற இராணுவக் கட்டுமானத்தைப் பெரும்பாலும் சிவில் அறிவுரையாளர்களே வகுத்தனர் என்பது குறிப்பிடத் தக்கதாகும்.

(3) **வேளாண்மைத் துறை :** பத்துத் துறைகளில் ஒவ்வொன் றும் இதற்குரிய தனிப்பட்ட அமைப்புப் பிரச்சினைகளைப் பெற்றிருக் கிறது. இவைகளில் பல தொடர்ந்து பொருத்தப்பாட்டில் ஈடுபட் டிருக்கின்றன. அண்மையில் அஞ்சல் அலுவலகத்தின் உயர் மட்டங்கள் சீரமைக்கப்பெற்றன. தொழில் துறையின் ஒரு காலத்திய ஆதிக்கக் கூறுன பிரிவுகளுக்குள் இது பெரு நட்டமடைந்தது. சிறிய மட்டங்களின் உருவிலான அமைப்பைச் சார்ந்த பொருத்தப் பாட்டின் குறிப்பிடத்தக்க இந் நிகழ்வை இப் பிரிவுகள் எடுத்துக் காட்டின. 1938ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு வேளாண்மைத் துறை பல சிறப்பான சீரமைப்புகளுக்குள்ளாயிற்று.

1930-40 க்கு இடைப்பட்ட பத்தாண்டுக் காலத்தின்போது வேளாண்மைத் துறையை எதிர்நோக்கி இருந்த அடிப்படையான கட்டுமானப் பிரச்சினை இரண்டு வகையான நடவடிக்கைகளின் உள்ளமைப்பு, இணைப்பு ஆகியவற்றில் மிகச் சிறந்ததாகும். ஆராய்ச்சி, வளர்ச்சி, நாற்பத்தெட்டு அரசுகளுக்குள்ளிருக்கும் வளர்ச்சிச் சேவைகள், வேளாண்மைக் கல்லூரிகள் போன்றவை களின் நெருங்கிய ஒத்துழைப்போடு குடியானவர்களுக்குள் தகவலை யும் சிறந்த செயல் முறைகளையும் பரப்புதல் போன்றவை இத் துறையின் வரலாற்றுச் சிறப்புடைய கடமைப் பொறுப்பாகும். பெரிய அறிவியல் செயல் முறை அருஞ்செயல்கள் அமெரிக்க வேளாண்மையை உற்பத்தியின் உச்ச கட்டத்திற்கு உயர்த்தின. 1929ஆம் ஆண்டிற்கு முன்னரே வேளாண்மையைப் பாதித்த பெரிய

பொருளாதார மந்தத்தின் விளைவாக, வேளாண்மைப் பொருள்களின் விலையைப் பேண, உற்பத்தியைக் கட்டுப்படுத்த, விற்பதையும் வாங்குவதையும் எளிதாக்கப் பெருஞ் செயல் திட்டங்களைக் காங்கிரசு இறுதியாக வகுக்கத் தொடங்கியது. 1933ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு இச் செயல் திட்டங்களைத் தூண்ட சுயேச்சையான பல நிறுவனங்கள் படைக்கப்பெற்றன. ஆனால் காலப்போக்கில் இவைகளில் பல வேளாண்மைத் துறையோடு இணைந்தன. தவிர்க்க முடியாத போட்டியும் மேற்சென்று கவிந்திருக்கின்ற மனப்பான்மையும் இருந்தன.

மாவட்டச் செயலிகள் இருந்த கடினமான நிலையில் அமைப்புப் பிரச்சினையின் இப் பண்புக் கூறு மிகத் தெளிவாக இருந்தது. 1920ஆம் ஆண்டில் ஏற்படுத்தப்பட்ட இவர்கள், மாவட்ட, மாநில, கூட்டரசு போன்றவைகளின் அரசாங்க நலன்களை ஒரே சமயத்தில் எடுத்துக் கூறி, வேளாண்மையில் இவர்கள் மத்தியச் செயற்பாட்டுக்கள அலுவலர்களாயினர். இவர்கள் உருவாகிய காலத்தில் செய்முறைகளாலும், மாநாடுகளாலும் குடியானவர்களோடு கலந்து பேசியதாலும் சிறந்த செயல் முறையைப் பரப்புவதில் ஈடுபாடு கொண்டனர். இவர்களுக்குக் கட்டாயப்படுத்தும் அதிகாரங்கள் இல்லை. ஒப்பந்தங்கள் பின்பற்றப்பட்டால் நற்பயன்களை அளிக்கவும் குடியானவர்களுடன் ஒப்பந்தம் செய்துகொள்ளத் துணைசெய் பெருமளவில் பேச்சுவார்த்தை தேவைப்பட்டது. வெளிப்படையான குடியொப்பத்தில் குடியானவர்கள் ஒரு தடவை ஏற்றுக்கொண்டாலும் இச் செயல் திட்டங்கள் தேவைப்பட்டன. மாவட்டச் செயலிகளாலன்றித் தலக் குடியானவர்களின் கமிட்டியால் முறையாகச் சோதனையும் நிருணயமும் செய்யப்பட்டிருந்தபோதிலும் பல நிகழ்வுகளில் மாவட்டச் செயலிகளையும் இது உட்படுத்தியது. ஒருபுறம் நல்ல முறைகளைச் செய்துகாட்டவும் பயிற்றுவிக்கவும், மறுபுறம் நடைமுறைகளை ஏற்றுக்கொள்ளவும், துறைக்குள் இரண்டு வகையான நிறுவனங்களைக்கொண்ட இவரது பற்றுறுதி இரட்டையாக இருந்தது. முதன்மைபற்றியவைகள் முக்கியமானவைகளாகவும் கடினமானவைகளாகவும் ஆயின.

1933 ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு வேளாண்மைத் துறையில் நிலைபெற்றிருந்த பலவகையான அதிகாரங்கள், திட்டமிடலின் தகுநிலை, இட அமைவு போன்ற அமைப்பின் மற்றக் கூறு பெருங் கவனமுண்டாக்கியது. வனச்சேவைத் தொகுதிபோன்ற நிறுவனங்கள் நீண்ட சேவையால் திட்டமிடலில் ஈடுபாடுகொண்டன. ஆனால் இது போதவில்லை. துறையின் செயற்பாடு, குறிப்பாகச் செயல் திட்டங்கள் போன்றவைகளுக்குத் திட்டமிடல் தேவையாயிற்று. சமன்பாட்டு நலன், இணைப்பு, தனிப்பட்ட குடியானவரின் சொத்தின்மேல் நேர்மையான பயன்பாடு போன்றவை பரப்பில்,

குறைந்த துறை விரவியதாக இருந்தது. துறையின் மத்திய திட்டமிடும் நிறுவனத்துடன் வேளாண்மைப் பொருளாதாரச் செயலகத்தைச் சீரமைத்தது 1938-ல் மேற்கொண்ட ஒரு கவர்ச்சியான நடவடிக்கையாகும். இது வேளாண்மைச் செயலாளருக்கு உடனடியாகப் பொறுப்புடையது. செயற்படுத்தும் கடமைகளை இது வைத்துக்கொள்ளவில்லை. வேளாண்மைப் பொருளாதாரச் செயலகம் வகுத்த திட்டங்களை வேளாண்மைச் செயல் திட்டக் கழகம் மறு ஆய்வு செய்தது. முதன்மை நிறுவனங்களின் ஆட்சி நடைமுறையையும் செயல் முறையையும் இக் கழகங்கள் பகரமாக்கின. காங்கிரசின் கருத்து சாதகமாயில்லாததன் விளைவாக ஓரளவு இந்த ஏற்பாடுகள் பின்னர் நீக்கப்பட்டன.

எவ்வாறுயினும், கட்டுமான பிரச்சினை இருந்துவந்தது. இது எல்லா நிறுவனங்களிலும் எங்கும் காணப்படுமொன்றாகும்: பரவலான பலவகையான செயற்பாடுகளை ஒரு பொது இயக்கத்திற்கு எப்படித் திருப்புதல், நிலைகளுக்குத் தேவையான இத் திட்டங்களைப் பொருத்துவதற்கும் தற்கால சமூக, பொருளாதார நோக்கங்களுக்கான ஒரு பரவலான குறிக்கோளை இயக்க எப்படித் தனியாகத் திட்டமிடல், செயற்படுகின்ற அங்கங்களில் பொறுப்புணர்வையும் துணிவையும் எப்படிப் பேணுதல், முயற்சியின் முதன்மையான இயக்கத்தை உறுதி செய்வதற்குத் துறைத் தலைவரின் திறமையை அதே சமயத்தில் அப்படியே எப்படி வைத்துக்கொள்ளுவது.

விரைவில் எங்கும் நிறைந்திருக்கும் ஓர் அமைப்பைச் சார்ந்த பிரச்சினை வேளாண்மைத் துறையிலும் இருக்கிறது. அதாவது அரசுகளோடு மிக்க பயனுள்ள முறையை எப்படிப் பேணுவது. வேளாண்மைக்காக உதவி பெறுவதில் அரசுகள் நாட்டை முந்திக் கொண்டன; இவைகள் செயல் திறமுடையனவாகவுமிருந்தன. கட்டுப்பாட்டு நோக்கங்களுக்காகவும், ஆராய்ச்சி, வளர்ச்சி, செயல் முறை போன்றவைகளுக்காகச் சிறப்பான வேளாண்மைக் கல்லூரிகளையும் விரிவான வளர்ச்சிச் சேவைகளுக்காகவும் வேளாண்மைத் துறைகளை அரசுகள் பேணி வளர்த்தன. அரசாங்கத்தின் இரு மட்டங்களின் வேளாண்மைச் செயல் திட்டங்களை இணைப்பதற்கு உதவிக் கொடைகள் கருவியாக இருந்தன. செய்முறை நிலையங்களின் கூட்டரசு அலுவலகம், விரிவுவளர்ச்சிச் சேவை போன்றவைகளின் கருத்திலிருந்து நிலையை ஜான் காவுஸ் (John Gaus) என்பார் திறம்பட விளக்கியுள்ளார். ஒரு பொருளில் இவைகள் அரசு நிறுவனங்களின் தூதர்களாக இருந்தன. இன்னும், துறையின் கொள்கைகளை வெளியிடுகின்ற அரசு நிறுவனங்களின் தூதர்களாகவும் இவைகள் பணியாற்றவேண்டும். இரு மட்டங்களின் கொள்கைகள் முற்றிலும் ஏற்புடையனவாக இருக்கலாமென்று

எதிர்பார்க்கமுடியாது. வேளாண்மைக் கொள்கையின் தேசிய நலன்களுக்கும் தல நலன்களுக்கும் இடையில் எப்பொழுதும் வேறுபாடுகள் இருந்தன......கூட்டரசு முறையில் உள்ளீடாகவுள்ள தேசிய நலன்கள் அல்லது மண்டலத்திற்கும் மாநிலத்திற்கும் இடையேயான வரலாற்றைச் சார்ந்த இந்த இரண்டக நிலைக்கு எளிதான தீர்வு இல்லை.'[20]

வணிகத் துறை, இதனுடைய பலவகையான நிலையான செயற்பாடுகளைச் சிறிய பல கீழ்நிலைப் பிரிவுகளாக இணைப்பதில் இதைவிட வேளாண்மைத் துறை மிக வெற்றியாக்க முடையதாக இருக்கிறது. ஆராய்ச்சி, வளர்ச்சித் திட்டம், நிலப் பயன்பாடு; பண்டக் கொடுக்கல் வாங்கல், பொருத்தப்பாடு; வேளாண்மைக் கடனுதவிப் பணிகள் போன்ற இம் மூன்று செயற்பாடுகள் மட்டுமே 1954-ல் இருந்தன: இதில் இருபது பெரிய செயலகங்களும், அலுவலகங்களும், ஆட்சி நிலையங்களும் அமைவு பெற்றிருந்தன. மற்றவைகளுக்குள், கால்நடைப் பண்ணைச் செயலகம், வனச் சேவை, உற்பத்தி, கொடுக்கல் வாங்கல் ஆட்சி நிலையம், பண்ணைக் கடனுதவி ஆட்சி போன்றவைகளும் இவைகளில் அடங்கும். வெளிநாட்டு வேளாண்மைச் சேவை கடல் கடந்தவைபற்றிச் செயலாற்றும். ஆனால் ஆராய்ச்சி, கொடுக்கல் வாங்கல், கடனுதவி போன்ற பணிகளின் அடிப்படையில்தான் துறையின் அமைப்பு இருந்தது.

அரசு, பாதுகாப்பு, வேளாண்மை போன்ற துறைகளில் சீரமைப்புத் திட்டங்களின் விவரங்கள், இவைகளின் பொதுவான உட்கருத்தைக்காட்டிலும் சிறிது சிறப்பற்றனவாகும். ஏனெனில் விவரங்கள் நிலையற்றனவாகும். ஒரு தொடர்ந்த சீரமைப்புச் செயல் முறை, இப்பொழுது பெரும்அளவில், இப்பொழுது ஒரு குறுகிய பரப்பில், சில வேளைகளில் வெளி ஆய்வுகள், சிபாரிசுகள் போன்றவைகளால் தூண்டப்படும், ஆட்சி மேம்பாட்டிற்கான தன்னியக்கத் திட்டத்தாலும் நடக்கிறது. நிலைபேறு, பொருத்தப்பாடு ஆகியவற்றின் பண்புகள் முரண்படுகின்றன. ஆனால் செய்துகாட்டக் கூடிய கருத்தைக்காட்டிலும் இயலறிவார்ந்த தீர்விலிருந்து இவைகளின் இணக்கம் ஏற்படுகிறது.

3. அமைப்பின் இரு பிரச்சினைகள்

சில கூட்டரசு நிறுவனங்களின் வழியாகச் சென்றாலும், மாநில, மாநகர் அரசாங்கத்திற்கு இரண்டு பொதுவான பிரச்சினைகள்

[20] John M. Gaus and Leon O. Wolcott, 'Puplic Administration and the U. S. Department of Agriculture' (Chicago : Public Administration Service 1940), pp. 373—74. இப்போதைய மாற்றத்தில் ஆற்றல்களின் பங்கிற்கு Charles M. Hardin The Republican Department of Agriculture - a Political Interpretation, Journal of Farm Economics XXXVI (1954), 210. Cf. Schultz Some Guiding Principles in Organising Agr. Eco. Research,' Ibid., XXXVI (1954), 18.

சிறப்பாகத் தொடர்புடையன வென்பதைக் குறிப்பிடுவதற்கு இது வசதியான இடமாகும். பிரச்சினை 1. ஒரு தனி நிருவாகியைக் காட்டிலும் ஒரு கமிஷனை எப்பொழுது விரும்பித் தேறலாம்? அமைப்பிற்கு நன்கு பொருந்தும் அரசாங்கச் செயற்பாட்டின் சில வகைகள் ஒரு கழகத்தின் கீழ் இருக்கின்றன. தீர்ப்பின் தேர்வு முறைகள் என்ன? பிரச்சினை 2. பாதிக்கின்ற அல்லது கட்டுப் படுத்துகின்ற சில நலன்களுக்கு அரசாங்கத்தில் சிறிதளவு எப்படிப் பிரதிநிதித்துவம் அளிப்பது?

(1) **தனி நிருவாகிக்கு மாறுகக் கழகம்:** அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் சிவில் பணியாளர் கமிஷனுக்குப் பதிலாக சிவில் பணி ஆட்சியாளர்பற்றிய திட்டத்தையொட்டி 1937-38 ஆம் ஆண்டில் மறுபடியும், ஒரு தனி நிருவாகி அல்லது கழகம் அல்லது கமிஷன் ஆகியவைகளின் தொடர்புடைய நிறைவுகள்பற்றிய பழைய சர்ச்சை யொன்று திடீரென்று எழுந்தது. ஏதாவதொன்றை நாம் எங்கும் தொடர்ந்து பெறமுடியாதென்ற முடிவான நிகழ்விலிருந்து நாம் தொடங்கினுல் விவாதத்தை இது தெளிவு செய்யும். ஒவ்வொரு வகையிலும் உள்ளிருக்கும் நன்மைகள், தீங்குகள் யாவை என்பதையும், இப்பொழுது ஒன்றிற்காகவும், இப்பொழுது வேருென் றிற்காகவும் என்ன ஆட்சிநிலை வேண்டலாமெனத் தெரிகிறது.

முக்கியமான கொள்கையையும் குறிக்கோள்களையும் பொதுவாக ஏற்றுக்கொண்ட இடத்தில், தரங்கள் நன்கு வரையறை செய்யப் பட்டவிடத்தில், பொதுநலன் நன்கு விளக்கப்பட்டும் ஏற்கப்பட்டும் இருக்கும் இடத்தில் 'பணியின் நேர்முக நிறைவேற்றம்' ஓர் ஆட்சியாளரால் நடத்தப்பட்ட நிறுவனங்களை வேண்டுகிறது. சிறப்பாகச் சொந்த, சமூக உயிர்நிலையான நலன்களோடு தொடர்பு கொண்டவர்களால் இது வேண்டப்படுகிறது. அரசாங்கத்தின் பெருமளவுப் பணி இதில் அடங்கும்.

தனி ஆட்சியாளருக்கான விருப்பத் தேர்வில் உட்பொதிந் திருக்கும் தத்துவத்தை அலெக்சாண்டர் ஹாமில்டன் நன்ருகக் கூறினர்.

ஆட்சியின் ஒவ்வொரு துறையிலும் ஒரு தனிமனிதர் பெரிதும் விரும்பப்படுவார். மிகுதியான அறிவு வாய்ப்பையும், மிகுதியான செயற்பாட்டையும், மிகுதியான பொறுப்பையும், ஐயத்திற்கிடமின்றி மிகுதியான கவனத்தையும் பற்ருர்வக் கிளர்ச்சியையும் இது நமக்குக் கொடுக்கலாம். பேரவைகளின் வசதிக்கோடுகளின் ஒரு பகுதியைக் கழகங்கள் பகிர்ந்து கொள்ளுகின்றன. இவைகளின் முடிவுகள் சுணக்கமாகவும், ஆற்றல் குறைவாகவும், பொறுப்புச் சிதறலாகவும் இருக்கின்றன. ஆட்சியில் ஒரு தனி மனிதன் பெற்றிருக்கும் திறமைகளையும் அறிவாற்றலையும் இவைகள் பெற்றிரா. முதல்

உரிமைத் தகுதி பெற்றவர்கள் இவைகளில் உடனடியாக ஈடுபடமாட்டார்கள். ஏனெனில் சிறப்பில்லாதவைகளில் இவர்கள் சிறிது தெளிவாகத் தெரியமாட்டார்கள். தம்மைத் தனிச் சிறப்பிற்குரியவர்களாக்கிக்கொள்ள இவர்களுக்கு வாய்ப்புக் குறைவே. கழக உறுப்பினர் தகவல் அறிய சிரமப்படமாட்டார்கள்; புகழடையவும் முற்படமாட்டார்கள். ஏனெனில் இதைச் செய்யக் குறைவான நோக்கங்களையே இவர்கள் பெற்றிருக்கிறார்கள்.[21]

மறுபுறம், குறிப்பிட்ட நிகழ்வுகளில் திட்டவட்டமான முடிவுகள் வழியாகக் கொள்கையைக் காணலும் வகுத்தலும், அல்லது பெரும்பாலும் சட்டத்தின் தெளிவற்ற சொற்றொடர்களுக்குட்பட்டுப் பொதுவிதிகள், விதிமுறைகளின் அறிவிப்பு வழியாகவும் ஆய்வு வழியாகவும், சொத்து அல்லது தனி மனிதரின் முக்கியமான தனி நலன்களைப் பாதிக்கின்றவைகளைக் கட்டுப்படுத்தலும் அல்லது பரவலான உசித அதிகாரங்களைச் செயற்படுத்தலும்; சர்ச்சைக்குரிய பகுதிகளில் கட்டாயமான அதிகாரங்களைச் செயற்படுத்தலும்; வெளிப்பகை நெருக்கத்திற் கெதிராக ஆட்சித் தூய்மையைக் காத்தலும் போன்ற இத்தகைய நிலைகள் கமிஷனின் செயற்பாட்டை வேண்டலாம். இந்த நிகழ்வுகளில் கூட ஒன்றைத் தலைமைத் துறைகள் நல்ல முறையில் செயற்படலாம். இதற்கு அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் வேளாண்மைத் துறையை எடுத்துக்காட்டலாம்.

பரவலான எல்லை வரையறையை ஒரு சில எடுத்துக்காட்டுகள் விளக்குகின்றன. ஓர் உண்மையைக் கண்டறிவதுமட்டுமன்றி உடைமையாளர்களுக்கும் தொழிலாளர்களுக்கும் இடையிலான நலன்களின் மோதலை உட்படுத்துகின்ற தொழில் துறை சார்ந்த விபத்துகளுக்குக் கொடுக்கப்படும் இழப்பீடு வழங்க, முழுக் கழகத்திற்கு முறையீடு செய்யப்படவில்லை யென்றாலும் தனி கமிஷனரின் ஆய்வு முடிவான தென்றாலும், ஒரு தனி நபரின் முடிவைக்காட்டிலும் ஒரு கழகம் இதை நிருணயம் செய்யவேண்டுமென்று கேட்கலாம். ஈட்டுப் பத்திரங்கள் பரிமாற்றக் கமிஷனைப்போல் கட்டுப்படுத்துகிற நிறுவனம் ஒன்றை அமைக்கச் செய்யும் சர்ச்சைக்குரிய துறையில் பங்குப்பத்திர பரிமாற்ற நிலையத்தின் செயற்பாடுகளின் கட்டுப்பாடு செய்முறையை உட்படுத்துகிறது. கூட்டரசு இருப்பு முறையில் பண வணிகக் கொள்கை நிருணயம் பரவலான தனி நலன்களைப் பாதிக்கிறது. எனவே, ஒரு தனி மனிதனிடம் நம்பிக்கை வைப்பதைவிட ஒரு குழுவில் பொது நம்பிக்கை அதிகமாக இருக்கிறது. இதனால்தான் கூட்டரசு இருப்புக் கழகம் எழுந்தது.

[21] The Works of Alexander Hamilton (J. C. Hamilton, ed., 7 vols., New York: John F. Trow, 1850-51), 154-55 (Sept. 3, 1780).

கப்பல் வாயிலாகச் சரக்கு ஏற்றும் வணிகர்கள், நுகர்வோர், ரெயில் பாதையில் பண முதலீடு செய்வோர், வரிவீதங்களை நிருணயிக்கப் போட்டியிடும் நகரங்கள் போன்றவைகளின் முரண்படுகின்ற நலன்களின் சமன்பாட்டை ஒருவரின் இறுதி முடிவைக்காட்டிலும் பலரின் கூட்டத்தால் நன்கடையலாம். அரசுகளுக்கிடையேயான தொழிலில் 'ஒரு நேர்மையற்ற நடைமுறை'யின் உருவாக்கம் சோதனைக்கும் சர்ச்சைக்கும் உரிய ஒரு பொருளாக இருந்தது; இன்னும் இருந்துவருகிறது. எனவேதான் 'குழு' உருவிலான ஓர் அமைப்பு விரும்பப்படுகிறது.

ஒரு கமிஷன் தோன்றினுல் நல்லதெனக் கருதுகிற இடத்தில் ஒரு தனிப்பட்ட பொறுப்புடைய நிருவாக அலுவலர் வழியாக இதனுடைய முடிவுகளை நிறைவேற்றுதல் நன்மையாகுமென அனுபவம் சுட்டிக்காட்டுகிறது. அமைப்பின் அன்றாடச் செயற்பாடுகளிலிருந்து அதனுடைய அரைகுறையான சட்ட ஆக்கம் சார்ந்த, அரைகுறையான நீதி சார்ந்த, பிரதிநிதித்துவம், போன்ற பணிகளைத் தெளிவாக ஒதுக்க இந்த ஏற்பாடு வசதி செய்கிறது. அன்றாடச் செயற்பாடுகளை ஒரு பன்மை நிறுவனம் இயக்குவதன் வலிமையின்மையைக் கணிசமாக அனுபவம் எடுத்துக்காட்டுகிறது. இந்தப் பொருளில் 'ஆட்சி செய்தல்' என்பது ஒருவருடைய வேலையே யன்றிப் பலருடையதன்று. எனவேதான் நிருவாக இயக்குநர்களின் வழியாக அதிகரிக்கும் எண்ணிகையில் கமிஷன்கள் செயற்பட்டுக் கொண்டிருக்கின்றன. தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையத்தின் வரலாற்றுத் தொடக்கத்தில் ஒரு கமிஷனுல் மேலாண்மை செய்யப்படுவதின் இடரான நிலைக்கு ஒரு சிறந்த எடுத்துக்காட்டுத் தோன்றியது. தொடக்கத்திலேயே தென்னசி தாழ்வெளிக் கழகம் ஆட்சிப் பணியை இதனுடைய மூன்று உறுப்பினர்களுக்குள் பிரித்துக்கொண்டது. இதனுல் விளைந்த குழப்பமும் தடங்கலும் இறுதியாக ஜான் பிளாண்ட்போர்டு (John Blandford) என்பவரை 'இணைப்பாளராக' நியமிக்கக் கழகத்தைத் தூண்டின; நெடுங்காலப் பொருத்தப்பாட்டிற்குப்பின் இவர் இந் நிறுவனத்தின் பொறுப்புடைய பொதுமேலாளரானுர்.[22]

தலைமை நிருவாகிக்கு ஆட்சி நிறுவனங்களின் இயல்பான கீழ்ப்படிதலிலிருந்து ஒரு குறிப்பிட்ட பணியை ஒதுக்குவதற்கும், வழக்கமான சில அல்லது எல்லா விதிகளின் செயற்பாட்டிலிருந்து இவரை விடுவிக்கவும் சில சமயங்களில் ஒரு கமிஷன் தெரிவு செய்யப்பட்டது. ஒப்பந்தங்கள் செய்தல், மத்திய பணியாள் தொகுதி நிறுவனத்தின் வழியாக ஆட்களைத் தெரிவு செய்தல், அல்லது மத்தியக் கொள்முதல் அலுவலகம் வழியாகக் கொள்முதல் செய்தல் போன்றவைகளை

[22] C. Herman Pritchett. 'The Tennesse Valley Authority,' Ch. 6.

இதற்கு எடுத்துக்காட்டாகக் கூறலாம். ‘ சுயேச்சை ’க் கொள்கை சர்ச்சைக்குரியது; முந்திய அதிகாரத்தில் இதுபற்றிக் கருத்தாய்வு செய்யப்பட்டிருக்கிறது. கமிஷன் முறை தலைமை நிருவாகி யோடான தொடர்பைக் கடினமாக்கியுள்ளது என்று குறிப்பிடல் இங்குப் போதுமானது. தலைமை நிருவாகியின் நேர்முக மேற்பார்வை யையும் கட்டுப்பாட்டையும் குறிப்பதற்குச் சில சமயங்களில் வேண்டுமென்றே கமிஷன்கள் விரும்பி ஏற்கப்படுகின்றன; ஆட்சி முறையின் ஒற்றுமை பெரும்பாலும் பாதிக்கப்படுகிறது. ஒற்றுமை முறிவை விரும்புவதுபற்றிக் கருத்துகள் மாறுபடுகின்றன.

பொதுவாகச் சில நிகழ்வுகளில், ஒரு முழுநேர நிருவாகி பெறக் கூடியவைகளைவிட (குறைவான ஊதியம் பெற்ற) மேலானவை களாகத் தோன்றக்கூடிய முடிவுகளைப் பொதுநிலைக் கழகம் செய்யலா மென்றாலும் ஆட்சியாளரை விரும்பித் தேர்வு செய்வதற்குப் பதிலாகக் கழகத்தை எடுத்துரைப்பவர்கள்மீதுதான் மெய்ப்பிப்பதற்குரிய பொறுப்பு இருக்கிறது. நோக்க ஒற்றுமைக்காக உடனடியாகச் செயலாற்றவேண்டிய தேவைகள், செயற்படுத்தலில் ஆற்றல், நன்றாக வரையறுக்கப்பட்ட பொறுப்பு, எளிதான இணைப்புப் போன்றவை ஒரு கூட்டான அதிகாரத்தைவிட ஓர் அலுவலருக்கு ஆதரவாக வலியுறுத்தின. சில வேளைகளில் கமிஷன்கள் எளியன வாகவும் ஆற்றலோடும் செயற்படுகையில், இவைகள் அடிக்கடி உறுப்பினர்களுக்குள் மோதலையும் தடங்கலையும் வளர்க்கின்றன. தவிர்க்க முடியாதவகையில் கீழ்நிலைச் சிப்பந்தித் தொகுதிக்குள் வேற்றுமைகள் பரவி, உட்குழுக்களை அமைத்துவிடுகின்றன. ஆட்சி நோய்களில் இது மிக மோசமானதாகும். பயனுடைய மேலாண் மைக்குக் கமிஷன் ஒரு நிறுவனமன்று. முன் குறிப்பிட்ட காரணங் களுக்காக இதை மேற்கொள்ளுதலைத் தெளிவாக விளக்க வேண்டும்.

(2) ஆட்சிக் கட்டுமானத்தில் தனி நலன் பிரதிநிதித்துவம் : சர்ச்சைக்குரிய களங்களில் செயற்படுகின்ற ஆட்சி நிறுவனங்களின் முடிவுகள், செயல் திட்டங்கள், மனப்பான்மைகள் போன்றவை களில் சிறப்புக் குழுக்களின் தவிர்க்கமுடியாத தொடர்பாலும், இக் குழுக்களின் செயல் திறமான ஒத்துழைப்பையும் இசைவையும் அடைவதின் தேவை யில்லையென்றாலும், விருப்பம் இவைகளுக்கு ஆட்சி அதிகாரத்தில் பிரதி நிதித்துவம் அளிப்பதன் அவசியம்பற்றி விரிவாக விவாதிக்கப்படுகிறது. சில நிகழ்வுகளில் இத்தகைய பிரதிநிதித்துவம் தரமான நடைமுறையாகும்.

அணு ஆற்றல் கமிஷனில் ஓர் இயற்பியல் ஆய்வாளரைப் போன்ற ஒருவரின் தொழிலார்ந்த தகுதிபெற்ற ஒரு பதவியைப் பற்றியதன்று இந் நிகழ்வு. ஒரு போட்டிக்கு அல்லது சர்ச்சைக்

குரிய நிலையில் பொருளாதார நலன்கள்பற்றிய குழுக்களின் பிரதிநிதித்துவம் ஆட்சி செயற்பாட்டால் பாதிக்கப்படுகிறது. தேசிய அளவில் கூட்டரசு இருப்புக் கழக உறுப்பினர் நிலையில் ஓர் எடுத்துக்காட்டுக் காணப்படுகிறது. நிதி, வேளாண்மை, தொழில்துறை, வணிகம் போன்றவைகளின் நலன்களையும் நாட்டின் புவிஇயல் பகுதிகளையும் இது பிரதிநிதித்துவம் பெற்றிருக்கவேண்டும்.[23]

சமூகத் தேர்வாய்வுக் களத்தில் தனி நலன்களின் பிரதிநிதித்துவம் சிறப்புரிமை பெற்றிருக்கிறது. மிக நேர்முகமாக பாதிக்கப்பட்டவர்களின் விருப்புகளை முழுமையும் அறிந்துகொண்டு நிறுவனத்தின் கொள்கை வகுக்கப்பட்டிருப்பதிலும், ஒவ்வொரு சாரார்மீதும் ஒரு குறிப்பிட்ட கொள்கையின் பெறலாகும் விளைவுகளிலும் இதன் நன்மைகளைக் காணலாம். இதன் விளைவாகக் கொள்கை புறவாய்மை வழாததாக இருக்கலாம்; மற்றவர்களின் கருத்தை அல்லது பொது அதிகாரத்தை அறிந்துகொள்வதற்கு பாதிக்கப்பட்ட குழு நலன்கள் ஒவ்வொன்றும் கற்பிக்கப்படுகின்றன. இவ்வாறு உருவாக்கப்பெற்ற ஆட்சிக் கொள்கை மிக எளிதாகச் செயற்படுத்தப்படுகிறது. மற்றப்படி உள்ளார்ந்திருக்கக்கூடிய ஆற்றல்களை வெளிக்கொணர்ந்து நேர்மையான வாய்ப்பை இவைகளுக்கு அளித்தனர். ஒரு தனிப்பட்ட அலுவலரின் ஆட்சிக் கட்டளையைவிட இது மிக்க ஜனநாயக முறையிலான நடைமுறையாகும்.

வாக்களிக்கும் அதிகாரத்தை அக்கறைக் குழுக்களுக்கு அளிக்க அமைந்திருக்கும் கழகத்திற்குள் நலன்மோதல், உடன்பாடு காண முடியாதவாறு அடிப்படையானதாக இருக்கலாம். இதன் விளைவாக ஆட்சி நடவடிக்கை வலிமையற்றும், சீரழிந்தும் காணப்படுகிறது. நடுநிலை நிற்கும் தலைவரோடு எதிர்க்கின்ற இரு குழுக்களைப் பயன்பாடு செய்தல் தொடர்ந்து பெரும்பான்மை, சிறுபான்மை முடிவுகளில் சென்றடையலாம். (சமரச, மத்தியஸ்தக் கழகங்களில்), 'பாரபட்சமற்ற' உறுப்பினரை ஒன்று அல்லது மற்றொரு தரப்புக் கவர்ந்து கொண்டதென்ற குற்றச்சாட்டுகளும் எழலாம். மறுபுறம், பல நிகழ்வுகளில் மூன்றாவது உறுப்பினரின் சமரசம் செய்யும் பொது அறிவு அறிஞர்களை ஒன்றுதிரட்டுகிறது. முடிவை அடையும் முறை தடைப்படலாம்; ஆனல் எவ்வாறுயினும் விரைவாகவும் உறுதியாகவும் சிலவற்றைச் செய்வதுபோல் நல்லதைச் செய்வதில் ஓரளவு நல்லாட்சி அடங்கும்.

அக்கறைக் குழுக்கள் கருத்தைத் தெரிவிக்க வசதி செய்யும் மற்றொரு முறையை ஆலோசனைக் கழகங்கள் அளித்திருக்கின்றன.

[23] Avery Leiserson, 'Administrative Regulation: A Study of Representation of Interests (Chicago: University of Chicago Press, 1942).

அரசாங்கத்தின் ஒரு பிரிவில் அக்கறை அல்லது சிறப்பறிவு பெற்றிருக்கும் குடிமக்களை அலுவலர்களோடு இவை இணைத்தன. பல நிகழ்வுகளில் சமூகத்திற்குப் பெரு மதிப்பிற்குரிய சேவைகளைப் பொதுநல உணர்வு படைத்தவர்கள் செய்ய இத்தகைய கழகங்கள் வழிசெய்தன ; நீண்டகாலத் திட்டம், ஓய்வு நேரப் பொழுதுபோக்கு, சமூக சேவைகள் ஆகியவற்றில் இவற்றின் பங்குப் பணிகள் குறிப்பிடத்தக்கவைகளாகும்.

சில நிகழ்வுகளில் ஓர் இரட்டை இடர் இவைகளின் பயனைக் குறைத்துவிட்டது. ஒருபுறம், துறை அல்லது நிறுவனத் தலைவர் தம் அன்றாட வேலையில் தம்மை மறந்து ஈடுபட்டு ஆலோசனைக் கழகத்தைக் கூட்ட அல்லது இதற்குச் செய்ய வேலை கொடுக்க, அல்லது இதன் சிபாரிசுகளை ஆராய மறந்துவிடுகிறார். மறுபுறம், ஒன்று அல்லது இரண்டு உறுப்பினரைக் கொண்ட ஆலோசனைக் கழகம் துறை அலுவலர்களின் செயற்பாடுகளை மேற்கொண்டு பொறுப்பையும் (தடம்) மீறலாம். எப்பொழுதாவது ஆலோசனைக் கழகத்தில் தனி நம்பிக்கை கொண்டிருக்கும் ஒரு நிருவாகி இதற்குத் தம்முடைய பொறுப்பை மாற்றவிட முயலலாம். ஆனால் இது பொதுவானதன்று.

ஆலோசனைக் கழகங்களுக்கும் இவைகளின் முதல்வர்களுக்கும் இடையிலான உறவுகளில் ஒரு நுட்பமான சமன்பாடு தேவைப்படுகிறது. சொந்த முறையில் அல்லது வேண்டுகோளின்பேரில் கழக உறுப்பினர்கள் அறிவுரை அளிக்கவேண்டும். தகவலைக் கேட்டுக் கொள்ளவும் பதிவுகளைப் பார்வையிடவும் இவர்களுக்கு உரிமையுண்டு. இவர்களுடைய அறிவுரையைக் கருத்தில் கொள்ள வேண்டும். சிபாரிசு செய்யப்பட்டதிலிருந்து நிருவாகி வேறு ஒரு வழியைப் பின்பற்றத் தூண்டியதின் காரணத்தை இவர்கள் தெரிந்து கொள்ளக் கடமைப்பட்டவர்கள். இதே சமயத்தில், முடிவுகள் செய்வது, கட்டளையிடுவது, ஆட்களைத் தெரிவு செய்வது, ஊழியர்களை மேற்பார்வையிடுவது, அல்லது கொள்முதல் செய்வது, அல்லது நிதிச் செயற்பாடுகள் போன்றவைகளில் கழக உறுப்பினர்கள் பொறுப்புடையவர்களாக இருக்கலாகாது. இவர்கள் அறிவுரை தரவேண்டுமேயன்றி மேலாண்மை செய்யலாகாது.

இக் கருத்துக் குறிப்புகளோடு ஆட்சிச் சீரமைப்புப்பற்றியவற்றிற்கு நாம் வருகிறோம். முன் குறிப்பிட்ட இரண்டு பிரச்சினைகளும் இதற்குத் தொடர்புடையன அல்ல.

4. சீரமைப்புப்பற்றிய சில பொதுக் கூர் நோக்குகள்

துறைகளின் சீரமைப்பு அவ்வப்போது பரவலான பலதரப்பட்ட கருத்தாய்வுகளை வெளியிடுகிறது. தலைமை மாற்றத்தால் சீரமைப்புத்

தூண்டப்படலாம். ஏனெனில் ஒரு புதிய தலைவர் வேறொரு கட்டமைப்பில் மிகப் பயனுடைய முறையில் செயலாற்றலாம். மாறுகின்ற செயல் திட்டங்களாலும் அல்லது முதன்மைகளாலும் இது தூண்டப்படலாம். உள் மேலாண்மைக் கருத்தாய்வுகளாலும் இது தேவைப்படலாம். பெருக்கம் அல்லது வீழ்ச்சியான்மட்டுமே இது உண்டாகலாம். கூட்டரசு-அரசு உறவு முறைகளின் மாற்றங்களால் அல்லது அடுத்துள்ள துறைகள் அல்லது நிறுவனங்களில் மாற்றங்களாலும் இது தேவைப்படலாம். மாறுகின்ற பன்னாட்டுக் கடப்பாடுகளிலிருந்து இது தொடரலாம். கடமைகள், பொறுப்புகள், உறவு முறைகள் ஆகியவை புதிய கட்டுமானம், கட்டமைப்பு, அமைப்புப் போன்றவைகளை நோக்கிச் செல்வதால் இவை அப்படியே இருக்க முடியாது.

பல ஆண்டு அனுபவ முடிவின்போது, பல பொதுவான கூர் நோக்குகள் தேவைப்பட்டன. பெருந் தொகையான பணத்தைச் சேமிப்பதற்குச் சீரமைப்பு ஒரு வழியாகாது; அரசாங்கப் பணிகளைக் கணிசமாகக் குறைத்தல் அல்லது அகற்றுதல் பொதுச் செலவினங்களைக் குறைப்பதற்கு முதன்மையான வழியாகும். இருந்த போதிலும் அமைப்பு, முறைகள் ஆகியவற்றின் பகுப்பாய்வின் விளைவால் இடையருது நிகழ்கின்ற சிறிய அளவு சீரமைப்பால் கணிசமான சேமிப்புகளை அடையலாம். ஆட்சி இயல் அதிகாரத்தையும் அரசியல் அதிகாரத்தையும், அதிபர், ஆளுநர்கள், நகர முதல்வர்கள், துறைத் தலைவர்கள் ஆகியோரின் பொறுப்பையும் சீரமைப்புப் பெருமளவு வளர்த்திருக்கிறது. இது ஒரு தொடர்ந்த செயல்முறையாக இருக்கிறது அல்லது இருக்கவேண்டும். இதற்கான முதன்மையான பொறுப்பு நிருவாகப் பிரிவில்தான் இருக்கவேண்டும். பெருங் கட்டுமானத்தை மட்டுமல்லாமல் சட்ட வாசகத்தின் பெரும் பகுதியை அரசுச் சீரமைப்புகள் பொதுவாகச் செயலறச் செய்துவிட்டன. இயன்ற வரையில் எளிதான பொருத்தப்பாடு கடினமாக்கப்பட்டிருக்கிறது. காங்கிரசு உட்பட சட்ட மன்றங்கள் ஆட்சி முறையை அமைப்பதற்கும் சீரமைப்பதற்குமான அதிகாரத்தைத் தம்மிடம் வைத்துக்கொள்வதில் பெரும் அக்கறை காட்டியுள்ளன.

இயந்திரத்தின் உறுப்புகளின் இடையருத பொருத்தப்பாட்டிலும் மறு பொருத்தப்பாட்டிலும் வெறும் பொறி நுட்ப நிறைவை மட்டும் நாடுவதில்லை. ஆனால் மக்களின் இணைப்பிற்கு ஓர் இடையுறவு நன்ருக வகை செய்கிறது. வெறும் பகுத்தறிவு கண்டனம் செய்யும் கட்டுமான ஏற்பாட்டைச் சில வேளைகளில் சொந்தக் கூறுபாடு வேண்டலாம். செயல் திட்டங்கள், நலன்கள் ஆகியவற்றின் மாறும் சமன்பாடு வெளியிடுவதற்கும் இவைகளின் மிக்ப் பயனுள்ள இணைப்பிற்கும் சீரமைப்பு உருவாக்கப்பட்டது. பலன்களை உயர்த்தவும் செயற்பாடு

களை எளிதாக்கவும் கட்டுமானம் உருவாக்கப்பட்டிருக்கிறது. இதன் இறுதிப் பயன் இது மட்டுமன்று.

அரசாங்கம் ஒரு மனித நிறுவனம். குழுக்களாகப் பணியாற்றும் ஆண்களாலும் பெண்களாலும் இது ஆக்கப்பட்டிருக்கிறது........... எங்கும் இது மனித இயல்புடையதாக இருக்கிறது; முறையான ஏற்பாடு, பயிற்சித் திறம், எண்கள் போன்றவைகளில்மட்டும் இது நிலைபெறவில்லை ; மனப் போக்குகள், ஆர்வங்கள், பற்றுறுதி போன்றவைகள்மீது இன்னும் மிகையாக இது நிலை பெற்றுள்ளது. பொறிநுட்பச் சட்டங்களையொட்டி மறுபடியும் ஒன்ருக்க, சீரமைக்க, தனித் தனியாகப் பிரிக்கக்கூடிய ஓர் இயந்திரமாக இது இருக்கவில்லை. உறுப்பமைதி கொண்ட உயிரினத்தை இது பெருமளவு ஒத்திருக்கிறது. அரசாங்கத்தின் அமைப்பு ஒரு தொழில் நுட்பப் பணியன்று. இது ஒரு மனிதக் கடமைப் பொறுப்பாகும். ஒழுங்குணர்வு, பணியாள் தொகுதி போன்றவைகளின் பிரச்சினையாக இவைகளை அணுக வேண்டும். மேலாண்மை, தருக்கம் போன்றவைகளின் பணியைப் போல் இது முழுதும் ஒத்திருக்கிறது.[24]

அரசியல், ஆட்சி இயல் கருத்தாய்வுகளைச் சீரமைப்புச் செயற்பாங்கு உட்கொண்டிருக்கிறது; முன்னது மிக உயர்ந்த முதன்மையைப் பெற்றிருக்கலாம். பல சீரமைப்புச் சட்டங்களில் அல்லது மற்ற வழிகளில் இராணுவப் பொறியாளர் அணியில் தகுநிலை மாற்றம் அல்லது அதிகாரங்களிலிருந்து இதனுடைய விலக்கில் இதனுடைய அரசியல் நிலை வெளியாயிற்று. அரசுகளுக்கிடையேயான வணிகக் கமிஷனும் மற்ற நிறுவனங்களும் இத்தகைய அரசியல் ஆதரவை அனுபவிக்கின்றன. இவைகளின் நலன்கள் பாதிக்கப்படுகின்ற பொழுது பல நிறுவனங்கள் கூடக் குறைய வெளி உதவியைத் தேடிக் கொள்ளுகின்றன. செனெட் உறுப்பினர்களுக்கும் சபை உறுப்பினர்களுக்கு மிடையிலான சொந்தத் தொடர்புகள் ஒரு புறத்திலும், குறிப்பிட்ட நிறுவனங்கள், மறுபக்கத்திலும் இவைகளில் பங்கை நிறைவேற்றுகின்றன. ஒரு சிக்கலான நிலையின் கூறுபாடுகளுக்கப்பால் அமெரிக்க சமூகத்தில் ஒருங்கமைந்த சக்திகள் இருக்கின்றன. மீன, வனவிலங்குச் சேவையின் உதவிக்கு வரும் போட்டிப் பந்தைய ஈடுபாட்டாளர், வேளாண்மைத் துறையின் விலைத் திட்டத்தை ஆதரிக்கின்ற பருத்தி, கோதுமை விளைவிப்போர், போர்த் துறையிலிருந்து ஓய்வு பெற்ற வீரர்களுக்கான ஆட்சி நிறுவனத்தை ஆதரிக்கின்ற ஓய்வு பெற்ற வீரர்களின் அமைப்பு, அமைப்பு நெருக்கடி ஏற்படும் சமயங்களில் முக்கியமான கமிட்டி உறுப்பினர்களை விளைவாட்சிக் குட்படுத்தும் மேற்கு யூனியன் போராட்டங்களை நிறுவும் குடிமக்களின்

[24]President's Committee on Administrative Management, 'Report with Special Studies, p. 38.

சிறப்புக் கமிட்டி வெளி நெருக்கங்களோடு சமரசம் செய்வதற்கு ஆட்சி வசதியும் அமைப்பைச் சார்ந்த அறிவுடைமையும் புகுத்தப் படுகின்றன.

அவ்வப்போது இது எவ்வளவு முக்கியமானதாக இருந்தாலும் அமைப்பு, ஒழுங்குணர்வைச் சீரமைப்புக் குலைக்கும் ஒரு நடைமுறையாகும். தகுநிலை, அதிகாரம், பணியாள் தொகுதி போன்றவைகளின் மறைவாற்றலான இழப்போடு, ஆக்க முறையிலான நோக்கங்களை அடைவதில் முன்னேறும் வாய்ப்பு சீரமைப்பு மாற்றத்தைக் குறிப்பாகச் சுட்டுகிறது. ஆதாயத்தையும் இது குறிப்பிட்டுச் சுட்டலாம்; ஆனால் வரவிருக்கும் இழப்பால் தூண்டப்பெறும் அண்மையில் இருக்கும் நிறுவனங்களின் உதவியால் இவைகளின் பற்றுர்வங்கள் தூண்டப்படலாம். அழிவு செய்யக்கூடியதைவிடத் தொலைக் காட்சியில் தீங்கு தவிர்க்கும் முறையாகவும் தவிர்க்க முடியாததாகவும் இருந்தாலும், மாற்றம் இதைப் பொறுத்தவரையில் அமைதி குலைப்பதாக இருக்கிறது. கழகத்திற்கு ஊடாகப் போராட்டத்தின் ஆக்க விளைவாகப் பெருஞ் சீரமைப்புகள் தூண்டப்படுகின்றன. காலத்திற்குக் காலம் முழுமையான கருத்து முக்கியமானதாகும். ஆனால் குறிப்பிடத்தக்க திட்டத்தால் சீரமைப்புச் செய்வது சிறப்பானதொரு மாற்று வழியாகும்.

அரசாங்கம், ஆட்சி ஆகியவற்றின் உயர் மட்டங்களில் இடையருது நிலைபெற்றிருக்கும் இயலறிவார்ந்த தீர்ப்பு, ஒருபுறம் பொருத்தப்பாட்டிற்கும் மறுபுறம் நிலைபேற்றிற்கும் இடையில் எப்படி சமன்பாட்டை அடைவதென்பதில் இருக்கிறது. நிலைபேற்றில் சிறந்த தகவுகள் இருக்கின்றன. இவைகளை இலேசாக இடருள்ளாக்கலாகாது. இருப்பினும், அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டில்போல் விரைவாக மாறுகின்ற சமூகத்தில் இவைகளை அடைதல் கடினமாகும். ஒரு நிலையான ஆட்சிக்கு, ஒரு நிலையான பொருளாதாரம் நன்மை பயக்க வல்லதாக இருக்கிறது; ஆனால் இருபதாம் நூற்றுண்டு உள் அல்லது வெளி நிலைப் பேற்றைக் கொண்டுவரவில்லை.

14. முதன்மைப் பணி: அரசியல் மட்டம்

தனியார் கூட்டு நிறுவனத்தைப்போல், விரிவான அமைப்பின் வழியாக அரசாங்கத்தின் அலுவல் செயல் முறையாற்றப்படுகிறது. எங்கும் காணுகின்ற மேலவர்-கீழ்நிலைப் பணியாளரின் உறவு முறையால் இவ் வமைப்பு ஒன்ருக இணைந்திருக்கிறது. தனித் துறைப் பயிற்சி அடிப்படையில் இது அமைந்துள்ளது. மத்தியப் படிநிலை அமைப்பு இம் முதன்மை நிறுவனத்தைக் கொண்டிருக்கிறது. இதற்குதவியாகப் பல பிரிவுகள் இருக்கின்றன. சிப்பந்தித் தொகுதிப் பணியென்னும் ஆலோசனை சார்ந்ததும் முன்னீடானது மான செயற்பாடுகளோடு சில தொடர்பு கொண்டிருந்தன. இந்த நூலில் துணையான நிறுவனங்கள் என்று விளக்கப்பட்டிருக்கும் அலுவலக ஆட்சி நடவடிக்கைபற்றியவைகளோடும் சில தொடர்பு கொண்டிருந்தன. அரசியல் அதிகாரக் கட்டுமானத்தையும் தொழில் சார்ந்த நிரந்தரப் பணியாளர்களையும் முதன்மை நிறுவனம் கொண்டிருக்கிறது. இவைகளின் தன்மை முன்னரே விளக்கப்பட்டிருக் கிறது.

முந்திய பகுப்பாய்வை மறுபடியும் கூறினுல், முதன்மை அதிகாரிகள், அரசாங்கத்தின் தனி நிலையான பணிகளோடு சார்பு டையவர்கள். சேவைகளை அளித்தும், நடத்தையைக் கட்டுப்படுத் தியும், வரிகளை வசூலித்தும், சட்டமன்றங்களின் அதிகாரம் பெற்ற செயல் திட்டங்களைப் பொதுவாக நிறைவேற்றியும் இவர்கள் மக்களோடு நேராகத் தொடர்பு கொள்ளுகின்றனர். எந்த ஆட்சி முறையிலும் இவர்கள் தலைமையான கூறுகளாகின்றனர். ஒரு பெருஞ் சிக்கலான அமைப்பில் சிப்பந்தி நிறுவனங்களும் துணையான நிறுவனங்களும் தேவையாகின்றன. ஆனுல் இவைகள் இரண்டாந் தரமானவை. இவை முதன்மை நிறுவனங்களுக்குச் சேவைசெய் கின்றன. முதன்மை நிறுவனங்கள் மக்களுக்குச் சேவைசெய் கின்றன.

மாநகர்களிலும் மாநிலங்களிலும் இருப்பதைவிடக் கூட்டரசாங்கத்தில் அதிகாரத் தொடர்ச்சி மிக விரிவாக இருக்கிறது. எடுத்துக் காட்டாக, அதிபர், துறைச் செயலாளர், சில வேளைகளில் நேருதவிச் செயலாளர், ஒன்று அல்லது பல உதவிச் செயலாளர்கள், செயலகத் தலைவர்கள், செயலக உதவித் தலைவர்கள், பிரிவுத் தலைவர்கள், பகுதிகளின் மேற்பார்வையாளர்கள், திட்டத் தலைவர்கள் போன்றோர் முதன்மை நிறுவனத்தில் அடங்குவர். செயலகத் தலைவரின்கீழ், ஒரு விதியாக, களப்பணியாக முதன்மை நிறுவனம் பிரிகிறது. மண்டல இயக்குநர்களையும் அல்லது மாநில இயக்குநர்களையும், நேர்முகமாகப் பொதுமக்களுக்குச் சேவை செய்யும் தல அலுவலர்களையும் சிறப்பாக இக் களப்பணி கொண்டிருக்கும். மாற்று வகையாக, ஒரு நிறுவனத்தின் அல்லது அமைப்பின் இயக்குநரையும், முதல்நிலை மேற்பார்வையாளர் ஈருகக் கீழ்நிலை வரிசை அலுவலர்களையும் களப்பணி கொண்டிருக்கலாம்.

முதன்மை நிறுவனங்கள் நிறைவேற்றிய குறிப்பிட்ட செயல்கள் பலவகையாகவும் இடையருமல் எண்ணிக்கையில் அதிகரித்துக் கொண்டிருக்கின்றன. இராணுவப் பாதுகாப்பு, உள்நாட்டு இடர்க்காப்பு, இயற்கை வளங்களைப் பேணுதல், வேலையின்மை ஈட்டுறுதி, வேளாண்மை ஆராய்ச்சி, அணுப்பிளப்புப் பொருளை உற்பத்தி செய்தல், இன்னும் பல பெரிய திட்டங்கள் போன்றவைகள் ஒவ்வொன்றையும் விவரித்தல் பயனுடையதாகும். இவைகளில் பல நீண்ட வரலாற்று வளர்ச்சியைப் பெற்றிருந்தன. இவைகளுக்குள் ஆட்சிக் கோட்பாடும் செயல் முறையும் பல ஆண்டுகளாக வளர்ந்துள்ளன.

இத்தகைய விவரிப்பையும் பகுப்பாய்வையும் இடம் இல்லாமை இந் நூலில் தடுக்கிறது. இதற்குப் பதிலாக, முதன்மைப் பணியின் இன்றியமையா இயல்பு என்ன ? என்ற வினவை நாம் கேட்கலாம். வேளாண்மைப் பாதுகாப்புச் செயல், முதியோர் உதவி நிதிகள், பொதுச் சுகாதாரம் அல்லது வரி வீதக் கட்டுப்பாடு போன்ற எதுவாயினும் முதன்மைச் செயற்பாடுகளுக்கு எது பொதுவானதாகும்? இந்த வினக்கள் முதன்மை நிறுவனங்களின் பொருளடக்கத்தை விட்டொழித்து, முதன்மைப் பணியின் பொது இயல்பென்ன ? என்று கேட்கின்றன. உள் துறைச் செயலாளர், தேசிய சுகாதார நிலையத்தின் இயக்குநர், சுரங்கச் செயலகத் தலைவர், நியூயார்க் பண்ணைகள், சந்தைகளின் தலைவர், சான்ஃபிரான்சிஸ்கோவின் பொலீஸ் கமிஷனர், எல்லா மேல்நிலை, கீழ்நிலை நிருவாகிகள் போன்ற முதன்மைச் செயற்பாடுகளில் ஈடுபட்டிருப்பவர்களின் அன்ருடப் பணியை விளக்குகின்ற செயற்பாடுகளின் ஒரு பொதுப் பாங்கினை இவைகள் சுட்டிக் காட்டுகின்றன.

இப் பொதுவான பாங்குகள் என்ன ? அரசியல் அதிகார அமைப்பிலும், நிரந்தரத் தொழில் சார்ந்த பணிகளிலும் இருக்கும் முதன்மை அலுவலர்கள் என்ன செய்கின்றனர், என்ன செய்ய வேண்டும் ? உயர் நிலை, கீழ் நிலை அலுவலர்களுக்கிடையில் படி நிலை அமைப்பில் உள்ள வேற்றுமையை இப்பொழுது குறிப்பிடாமல் பின்வரும் சுருக்கமான அறிவிப்பை நாம் கொடுக்கலாம். இதைத் தொடர்ந்து இதன் ஒன்றுக்கொன்று நெருங்கிய தொடர்புடைய பணிகள் பல : (1) முடிவுகள் செய்தல் ; (2) பொறுப்பேற்றல் ; (3) கொள்கையையும் நடவடிக்கையையும் விளக்கி ஆதரித்தல் ; (4) திட்டமிடல் ; (5) உற்பத்தியைப் பேணிச் சிக்கனத்தையும் திறமையையும் நாடுதல். இந்த அதிகாரத்திலும் இதன் பின்வரும் அதிகாரத்திலும் இப் பணிகள் தலைப்புப் பொருளாகின்றன.

உயர் அரசியல் அதிகாரப் பணிகளுக்கும் நிரந்தரத் தொழில் சார்ந்த பணிகளுக்கும் இடையில் திட்டவட்டமாக எல்லை வகுக்க முடியாதென்றாலும், முன்னரே விவரிக்கப்பட்ட இவைகளின் கடமைகளில் ஒரு முக்கியமான வேறுபாடு இருக்கிறது. அரசியல் மட்டத்தில் முதன்மையான பொதுப் பணிகளை விளக்குவதற்கு இந்த அதிகாரம் ஒதுக்கப்பட்டிருக்கிறது.[1] நிரந்தரத் தொழில் சார்ந்த பணிகளுக்குள் முதன்மைப் பணிகளின் தன்மைபற்றி அடுத்த அதிகாரம் விளக்குகின்றது. அரசியல் தலைமைக்கு அறிவுரை தரவேண்டிய கடமை, திட்டமிடல், உற்பத்தியைத் தொடர்ந்து பேணுதல், பயனுடைய நடைமுறைகளை வகுத்தல், நிதிக்கான பொறுப்புடைமை, அரசாங்க நிறுவனத்தை நல்ல முறையில் வைத்துப் பேணல் போன்றவைகள் அடுத்த அதிகாரத்தில் விளக்கப்படுகின்றன.

1. முடிவுகள்

முதன்மை நிறுவனத்தின் முதல் அடிப்படையான கடமை முடிவுகள் செய்வதாகும். நிருவாக ஒப்புதலோடு கட்டுப்படுத்தும் முடிவுகளைத் தலைமை நிருவாகியும் துறைத் தலைவர்களும் செய்கின்றனர். வேறு எவரும் இவைகளைச் செய்யமுடியாது. இக் கட்டுப்படுத்தும் முடிவுகளைச் செய்யாமல் இவர்களின் பரப்பெல்லைகளில் எதுவும் செய்யமுடியாது. அதிகார ஒப்படைப்பு அடிப்படையில் தொழில் சார்ந்த நிருவாகிகள் இரண்டாந்தரமான முடிவுகளைச் செய்கின்றனர். இவைகள் முடிவானவைகளாக இருக்கலாம். ஆனால் தலைமை நிருவாகியும் நிறுவனத் தலைவர்களும் செய்த முடிவுகள் பெரிய முடிவுகளையொட்டியும் சார்ந்தும் இருக்கின்றன. பெரியனவும் சிறியனவுமாகிய நிகழ்ச்சிகளின் முன்னேற்றம் முடிவு

[1] அரசியல், நிருவாகம் போன்ற துறைகளின் தலைவர்கள்பற்றிய வாழ்க்கை வரலாற்றுச் சொந்த வாழ்க்கை வரலாற்று நூல்கள் இவ் வதிகாரத்தின் தலைப்புப் பொருள்பற்றி நிறையப் பொருள் அளிக்கின்றன.

செய்யும் முதன்மைப் பணியோடு மாற்ற முடியாதவாறு இணைத்திருக்கிறது.

முடிவுகளின் செயல் எல்லை மிகப் பெரியதாகும். நீரகக் குண்டுகளைச் செய்யக் கொரியாவில் தலையிட, கூட்டரசு ஊழியர்களுக்கான பற்றுறுதி, இடர்க்காப்புறுதிச் செயல் திட்டங்களை ஏற்படுத்த மிக உயர்ந்த மட்டத்தில் முடிவுகள் உருவாக்கப்படுகின்றன. கொலராடோ ஸ்பிரிங்ஸ் (Colorada Springs) என்னுமிடத்தில் விமானப் படைக் கழகம் அமைத்தல், போட்டி தவிர்க்கும் கூட்டு நிறுவனத்திற்கெதிரான சட்டத்தின்கீழ் ஒரு கூட்டு நிறுவனத்திற்கு எதிராகச் சட்ட நடவடிக்கை எடுத்தல், அரசுத் துறையின் வெளிநாட்டுச் சேவைத் தொகுதியை உள் நாட்டுச் சேவைத் தொகுதியோடு இணைத்தல் போன்ற இத்தகைய முடிவுகள் மேல் நிலைகளில் முடிவு செய்யப்படுகின்றன. சட்ட மீறிய வருமான வரி செலுத்துபவரிடமிருந்து வரிச் சலுகையை ஏற்பது போன்றவைகள் கீழ் நிலைகளில் முடிவு செய்யப்படுகின்றன. விமானத்தளம் ஒன்றின் சரியான இடத்தை முடிவு செய்தல் அல்லது தொற்றுத் தடுப்புக் காப்பைப் புகுத்துதல் போன்றவைகள் கீழ் மட்டத்தில் முடிவு செய்யப்படுகின்றன. முதியோருக்கான பண உதவித் தொகையை நிருணயித்தல், பொது நிலங்களில் மேய்கின்ற கால்நடையின் எண்ணிக்கையை முடிவு செய்தல், அல்லது போட்டித் தேர்விற்குரிய தகுதிகளை வகுத்தல் போன்றவைகளில் இன்னும் தாழ் நிலையில் பல முடிவுகள் செய்யப்படுகின்றன. முதன்மை நிறுவனத்தின் எல்லா மட்டங்களிலும் முடிவுகள் செய்யப்படுகின்றன. எம் மட்டத்திலும் முடிவின்மை ஒரு நல்லாட்சிக்குத் தடையாக இருக்கிறது.

முக்கியமான முடிவுகள் இப்பொழுது அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டினரைமட்டுமன்றி உலகம் முழுவதையும் பெரிய விளைவுகளுக்குள் ஆழ்த்துகின்றன. ஊக்கம், மனத் திடம், நுண்ணறிவாற்றல், பொறுமை, பணிவு போன்ற பண்புகளைப் பெற்றிராத எவரும் இவைகளைச் செய்யமுடியாது. உள் அல்லது வெளி நாடுபற்றிய ஒவ்வொரு முக்கியமான முடிவும் கணிக்கப்பட்ட இடருக்குள்ளாகலாம். பணயங்களும் அதிகம். ஆட்சி சேவைத் தொகுதியின் பண்பையும் தரத்தையும் தாழ்நிலை முடிவுகள் சிறப்பாக பாதிக்கின்றன. இதற்கப்பால், இவர்களுடைய அரசாங்கத்தில் மக்களின் நம்பிக்கையையும் இவை பாதிக்கின்றன.

குழுப் பணியின் விளைவே முடிவுகள்; ஆனால் ஒருவருடைய செயல், அல்லது ஒரு நிறுவனமாக ஒரு குழு மொத்தமாகச் செயற்படுவதையும் இது குறிக்கும். சான்றுகளைத் திரட்டுதல், மாற்று வழிகளை நாடிக் காணல், விளைவுகளின் மதிப்பீடு, ஒரு முடிவின் பூர்வாங்க உருவாக்கம் போன்றவைகள், அரசியல் செயலகத்தால்

வழிகாட்டப்பட்ட தொழில் சார்ந்த சேவையில் இருக்கும் கீழ் நிலைக் குழுக்களின் பெருமளவு ஆய்வையும் கலந்தாய்வையும் உட் கொண்டிருக்கின்றன. முடிவு செய்யும் மனிதரின் கையொப்பத்தால் பதிவு செய்யப்பட்ட தனிச்செயலே முடிவாகும். உயர்மட்டங்களில் இது தனியாகவும் வியப்பூட்டுவதாகவும் இருக்கிறது.

ஆகையால் முடிவு செய்வதற்குத் திறமை முதன்மை நிறுவனப் படிநிலை அமைப்பில் ஓர் இன்றியாமையாப் பண்பாகும். முதன்மை நிறுவனத்தின் இம் முக்கியமான பணியிலிருந்து எளிதில் மருளு கிறதும் முடிவிற்கு வராததுமான ஆளுமை வகைகளை இயற்கை யான தெரிவின் வரையறை செய்யாத ஒரு நடைமுறை விலக்க முற்படுகிறது. மிக உயர்ந்த மட்டங்களில், ஒரு செயற்பாட்டுப் போக்கின் நேர்மையின் உள் மனத்திடத்திலிருந்தும் செயற்பட வேண்டிய மனிதனின் பிரதிநிதித்துவத் தகுதியிலிருந்து பெறப் படும் நேர்மையுணர் ஆதரவிலிருந்தும் வருகின்ற நம்பிக்கையே முடிவு செய்வதற்கு வலிமையூட்டுகிறது. தொழில் சார்ந்த பணித்தொகுதி இயல்பாக இந்த வகையினரைப் படைப்பதில்லை. நிச்சயமற்ற வருங்காலத்தின் கணிக்கப்பட்ட இடர்களைவிடத் திறமை ஒழுங்கின் அடிப்படையில் இதன் முடிவுகள் முதன்மையாக இருக் கின்றன.

2. பொறுப்பு

முதன்மை நிறுவனம் எடுக்கும் முடிவுகளுக்குப் பொறுப்பேற்க வேண்டும். அரசியல் அதிகார அமைப்போடு பொறுப்பின் சில வடிவங்கள் தொடர்புடையன. செயலகத் தலைவரிலிருந்து முதல் நிலை மேற்பார்வையாளர்வரை மற்றவர்கள் நிரந்தரத் தொழில் சார்ந்த சேவைத் தொகுதியில் அடங்குவர். தாம் தலைமைதாங்கும் அமைப்பின் ஒரு பகுதியின் செயற்பாட்டிற்கு ஒரு முதன்மை நிறுவன அலுவலர் ஒவ்வொரு மட்டத்திலும் பொறுப்பேற்கிறார். வெற்றி இவருக்கு நன்மதிப்பையும் புகழையும் அளிக்கிறது. தவறு அல்லது குற்றம் முதன்மையாக ஒரு முறையை அல்லது கீழ்நிலைப் பணியாளரைச் சார்ந்ததாக இருந்தாலும் தோல்வி, தொழில் மதிப்புக் குறைவிலும் பதவி நீக்கத்திலும் முடியலாம். நிறுவனத் தலைவருக்குத் தெரிந்திராத நெறி திறம்பலுக்காகப் பலர் பதவியி லிருந்து தாமாகவே விலகிக்கொள்ள வேண்டியதாயிற்று. இந்த ஆட்சிமுறை இதனுடைய குறைகளையும் ஒளிவு மறைவுகளையும் அனுமதித்ததற்காக நிறுவனத் தலைவர் பொறுப்பேற்க வேண்டிய நிலை வந்தது.

பொறுப்பு பல வகைகளாகும். தலைமை அதிகாரத்தின் அர சியல் பொறுப்பு மிக உயர்ந்ததாகும். முதல் நிலையில் (தேசிய

மட்டத்தில்) தலைமை அதிகாரம் காங்கிரசிற்குப் பொறுப்புடையதா கிறது. இரண்டவதாக ஆளும் கட்சிக்கும்; இறுதியாக, அப்போதைய அரசாங்கத்தின் ஆட்சி, கொள்கை ஆகியவற்றின்மீது அவ்வப் போது தீர்ப்புக் கூறுகின்ற வாக்காளருக்கும் இது பொறுப்புடைய தாகும். பிரிட்டனின் கேபினெட் அமைச்சவையின் பொருளில் இல்லையென்றாலும், இது ஒரு குழுப் பொறுப்பாகவும் தனிப் பொறுப் பாகவும் இருக்கின்றது. இதனுடைய கூட்டுக் கூறுகளை இரண் டாண்டிற் கொருமுறையும் நான்காண்டிற் கொருமுறையும் நடக்கும் தேர்தல்களில் இது கொண்டிருக்கிறது. செய்ததையும் செய்யாது விட்டதையும் வாக்காளர்கள் ஏற்கிறார்கள் அல்லது மறுத்துவிடு கிறார்கள். இதனுடைய தனிப்பட்ட நிலையில், கொள்கை நிலையைப் பெற்றிருக்கும் அரசியல் குழுவின் ஒரு குறிப்பிட்ட உறுப்பினரின் விதியைப்பற்றியதாக இது இருக்கிறது.

அமெரிக்க அரசாங்கத்தில், பின்னது முன்னதை விஞ்சிவிடு கிறது. உள்துறைச் செயலாளர் மோசடிக் குற்றத்திற்காகச் சிறைத் தண்டனை பெறலாம்; ஆனால் இவரது கேபினெட் உடன் கூட்டாளி கள் குற்றம் சாட்டப்படுவதில்லை. மதிப்புத் தகவுச் செயலகத்தின் இயக்குநரை ஓர் உதவிச் செயலாளர் துணிச்சலாகத் தள்ளி வைத்து விடலாம். இதனால் இவருடைய பதவியை இழக்கலாம்; ஆனால் வணிகத் துறைச் செயலாளர் பத்திரமாக இதைக் கடந்துவிடுகிறார். படைச் செயலாளர் ஒருவர் வலிமை மிக்க செனெட்டர் ஒருவரைக் கவர முயல்வதில் பேரார்வம் காட்டிப் பொதுமக்களின் சிறிதளவு நம்பிக்கையை இழக்கலாம்; ஆனால் தண்டனை எதுவுமிருந்தால் தனி மனிதருக்குரியதாக இருக்கிறது; குறைந்தது, இதனுடைய முதல் தாக்குதல், மற்ற ஆயுதப் படைகளில் அல்லது உயர் சிவிலியன் மட்டங்களில் எதிர்த் தீர்வுகளைப் பெற்றிருக்கவில்லை.

காங்கிரசிற்கு முதன்மை நிறுவன அலுவலர்களின் அரசியல் பொறுப்பு முறையாகவன்றி இயல்பாகச் செயற்படுத்தப்படுகிறது. பெருங் குற்ற விசாரணை முறையான ஆனால் நடைமுறைக் குகந்த பரிகார மன்று. பொதுமக்களிடமிருந்தும் காங்கிரசிட மிருந்தும் கண்டன அழுத்தத்தின் கீழ்ப்பதவியிலிருந்து விலகிக் கொள்ளுதல் நடைமுறை ஒப்புதலாகும். பதவி விலகலை எப்பொழுது ஏற்றுக்கொள்ளுவது அல்லது இடருற்றிருக்கும் ஓர் அரசியல் குழு உறுப்பினரை எப்பொழுது சார்ந்திருக்கவேண்டு மென்னும் நுட்ப முடிவுகளில் ஒன்றைத் தலைமை நிருவாகி செய்ய வேண்டும். ஒவ்வொரு நிகழ்வும் இணையற்றது; முடிவு எப்படி இருந்தாலும் ஒவ்வொன்றும் இடர்வரவை உட்கொண்டிருக்கிறது.

பல ஆண்டுகளுக்கு முன், முன்னாள் கருவூலச் செயலாளர், டாம் கோர்வின் (Tom Corwin) என்பார், பதவி நாடி வந்த ஓர்

இளைஞனிடம் பேசுகையில் முடிவான அரசியல் பொறுப்பின் இந்த வகையை எளிதான - ஆனால் தெளிவான - சொற்களில் கூறினார். 'இன்று நான் உங்களுக்கு ஒரு பதவியைக் கொடுக்கலாம்; நாளைக்கு நான் உங்களைப் பதவியிலிருந்து அகற்றலாம்; வெள்ளை மாளிகையில் எனக்குமேல் மற்றொருவர் இருக்கிறார்; அவர் என்னை வெளியே அனுப்பலாம்; விரைவில் மக்கள் இவரை வெளியே அனுப்பக்கூடும்; இப்படி நாம் வெளியேறுகிறோம்.'[2] அரசியல் பொறுப்புத் தொழில் சார்ந்த சேவைத் தொகுதிக்குமட்டும் உரியதாக இல்லை; ஆனால் அரசியல் அதிகார அமைப்பிற்கான இதனுடைய ஆற்றல் குறைக்கப் படவில்லை.

இயல்பானதாக இருந்தாலும், காங்கிரசிற்குக் கொள்கை அலுவலர்களின் பொறுப்பு, தேசிய, அரசியல் கட்சிக்குள்ள பொறுப்பைக்காட்டிலும், மிகச் சரி நுட்பமானதாகும். இவ் விருவகைகளும் மேல் சென்று கவிந்திருக்கின்றன; இரண்டறக் கலந்துள்ளன. தனிப்பட்ட நிகழ்வு நிர்ணயிப்பதற்குக் கடினமாக இருக்கலாம். கொள்கையிலும் நிறுவன முறையிலும் இவைகளை வேறுபடுத்தலாம். இருக்கும் அளவில், கட்சிப் பொறுப்பு, தேசியக் கமிட்டிக்கும் இதன் தலைவருக்கும் செல்கிறது. தலப் பிரச்சினை உட்பட்டிருக்கும் சில நிகழ்ச்சிகளில் மாநில அல்லது மாநகர்க் கட்சிக் கமிட்டிகளுக்குப் பொறுப்புச் செல்கிறது. கட்சிப் பொறுப்பிற்கு நிறுவன உருவங்கள் இல்லை. ஆட்சியில் இருக்கும் கட்சியின் தேசியக் கமிட்டித் தலைவர், மற்றக் கட்சித் தலைவர்கள், காங்கிரசின் முக்கியமான உறுப்பினர்களுக்கும் அதிபருக்கும் இவரது ஆலோசகர்களுக்கும் இடையில்உள்ள தொடர்புகளுக்குள் இது மறைக்கப்பட்டிருக்கிறது. இவ் வகையான பொறுப்பைச் சார்ந்திருக்கும் பிரச்சினைகள் முதன்மையாகத் திறமுறை இயல்பினவாக இருக்கின்றன: அடுத்த தேர்தல்களின் மீது நடப்பு முடிவுகளின் பயன் எதுவாக இருக்கும்? கட்சி முதல்வருக்கும் தலைவருக்கும், தலைவருக்கும் நிருவாகப் பிரிவிற்கும் இடையிலான ஊடாட்டம்பற்றி ஒன்றும் தெரியவில்லை. குறிப்பிடத்தக்க பதவிகளிலும் தேர்தல்களிலும் கட்சி அமைப்பை முக்கியமானவைகளில் சிறிதளவு கட்சிப் பொறுப்பு இருக்கிற தென்பதில் ஐயமில்லை.

திரளாக வாக்காளரைப் பொறுத்தவரையில் கூட்டரசு முறையில் உயர் நிருவாகியின் பொறுப்பு நுண்ணியதாக இருக்கிறது. இவர்களின் செயலெதிர்ச் செயல் முதன்மையாக ஒருங்கமைந்த குழுக்களோடு இருக்கிறது; தேர்தல் நடக்கும்பொழுதுமட்டும் பயனுடைய ஒப்பளிப்பு ஏற்படுகிறது. அமெரிக்கப் பண்ணைச்

[2] Leonard D. White, 'The Jacksonians (New York: Macmillan, 1954), p. 331.

செயலகக் கூட்டின் கருத்திற்கு வேளாண்மைச் செயலாளர் கவனம் செலுத்தவேண்டும். தொழிலாளர், செயலாளர், அமெரிக்கத் தொழிலாளர் நிறுவனத்தின் கருத்திற்கும், வணிகச் செயலாளர் வணிகக் கழகத்தின் கருத்திற்கும் கவனம் செலுத்தவேண்டும்; ஆனால் எவர் ஒருவரும் காங்கிரசின் உறுப்பினரைப்போல் ஒரு தொகுதியைப் பெற்றிருக்கவில்லை. தல மட்டங்களில் மாவட்ட, மாநகர் நிருவாகிகள் வாக்காளர்களுக்கு மிக நெருக்கமாகப் பொறுப்புடையவர்களாக இருக்கின்றனர்.

அரசியல் பொறுப்பை ஏற்பது அதிபர்களின், ஆளுநர்களின், நகர முதல்வர்களின், கூட்டரசுத் துறைகளின், தலைவர்களின், உடனடியான உதவியாளர்களின் தலையாய கடமையாகும். இதை இவர்கள் முழுமையாக ஏற்கவேண்டு மென்பது ஒரு கடப்பாடாகும். இது நிரந்தரத் தொழில் சார்ந்த சேவைத் தொகுதியின் கடமையாகாது. இப் பகுதியில் சட்டக் கடப்பாட்டின் எந்தப் பங்கிலிருந்தும் இதனுடைய உறுப்பினர்களைக் கவனமாகவும் முழுமையாகவும் காக்கவேண்டும். அன்றைய அரசாங்கத்திற்காக மிக உயர்ந்த மட்டங்களில் இருக்கும் தொழில் சார்ந்த பணியாளர்கள் பேசலாகாது; அல்லது இதனுடைய கொள்கையைப் பொதுவில் ஏற்கவும், ஆதரிக்க அனுமதிக்கவும் ஆகாது; கொள்கைபற்றியவைகளில் செயல் தொடர்பு கொள்ளவேண்டிய கடமையை உடைய இவர்களின் அரசியல் முதல்வருக்குமுன் உண்மைச் செய்திக் குறிப்புகளைப்பற்றி மட்டுமே சட்டசபைக் கமிட்டிகள்முன் சான்று கூறவேண்டும்; அரசியல் விவாதங்களில் இவர்களை மேற்கோள் காட்டலாகாது; அல்லது கொள்கைத் தொடக்க உரிமையை இவர்களுக் களிக்கலாகாது. மாறாக, அரசியல் ஏய்ப்பு நடவடிக்கைகளில் இவர்கள் காணப்படலாகாது; கேட்கப்படலாகாது என்பது இதன் பொருளாகும்.

3. கொள்கை விளக்கமும் ஏற்பன கூறிச் சாதித்தலும்

ஏற்றுக்கொண்ட கொள்கையை விளக்குவதும், அவற்றுக்கு ஏற்பன கூறிச் சாதிப்பதும் உயர் அரசியல் அதிகாரத்தின் கடமைப் பொறுப்பாகும். தலைமை நிருவாகிகள், துறைத் தலைவர்கள், இவர்களின் அரசியல் தோழர்கள் போன்றோர்களுக்கு இப் பணி தனி நிலையில் பொருத்தமாக இருக்கிறது. நிரந்தரத் தொழில் சார்ந்த சேவைத் தொகுதிக்கு இப் பணி தனி நிலையில் பொருந்தாது. ஓர் அரசியல் கட்சியோடு தொடர்பு கொண்டு கொள்கையை எடுத்துரைப்பவர்களாக இவர்கள் பொதுவில் தம்மைக் காட்டிக் கொண்டால் இதனுடைய எதிரிகள் அதிகாரத்திற்கு வரும்பொழுது இதன் உறுப்பினர்கள் பிடித்தமானவர்களாக இருக்கமுடியாது.

மிக உயர்ந்த மட்டத்தில், அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் அதிபர் காங்கிரசிற்கு அனுப்பும் ஆண்டுச் செய்திகளிலும் சிறப்புச் செய்திகளிலும் தம் ஆட்சியின் கொள்கையை எடுத்துக்கூறி மெய்ப்பிக்கின்றார். நாட்டை நோக்கிக் கூறிய பயனை இவைகள் பெறுகின்றன. உட்ரோவில்சன் பத்திரிக்கை மாநாட்டை ஒழுங்காகத் தொடங்கியதிலிருந்து, வாஷிங்டன் நிருபர்களின் வினு-விடை நடைமுறை வாயிலாக அதிபர்கள் நாட்டுமக்களுக்கு நேராகப் பேசுகின்றனர். மற்ற சமயங்களில், 'வெள்ளை மாளிகையின் பிரதிநிதி யொருவர்' அல்லது பத்திரிக்கைச் செயலாளர் ஒருவர் கொள்கையையும் ஆய்வு விளைவையும் தெளிவாக்கலாம். அவ்வப்போது சில செயலாளர்கள் பத்திரிக்கை மாநாட்டில் கலந்து கொள்கின்றனர்; அல்லது நடப்பு நிலைகள்பற்றி சர்வதேச விமானத் தளங்களில் இவர்கள் பேட்டி அளிக்கின்றனர். அரசாங்கத்தை அதிபர் அல்லது செயலாளர் உட்படுத்தத் தயாராக இல்லையென்றால் ஒரு சார்புரிமைப் பேச்சாளர் (கைவிடப்படக் கூடிய) ஒரு கருத்தைக் கூறலாம்.

அதிபர்கள், துறைத் தலைவர்கள், கமிஷனர்கள் இவர்களின் அரசியல் உதவியாளர்கள் போன்றோரின் பெரும்பாலான பொதுச் சொற்பொழிவுகளின் மைய நோக்கங்கள் கொள்கை விளக்கமும் மெய்ப்பிப்புமேயாகும். இச் சொற்பொழிவுகளும் இன்னும் மிகையாகப் பத்திரிக்கை மாநாடுகளும் வருங்காலக் கொள்கை அல்லது கொள்கை மாற்றங்களின் அறிகுறிகளாக ஆழ்ந்து கவனிக்கப்படுகின்றன. இங்கும் வெளியேயும் ஒரு வாக்கியத்தில் என்ன படித்துணரப்படலா மென்பதைக் கருத்தில் கொள்ளாமல் அரசுச் செயலாளர் ஒருவர் ஒரு வாக்கியம்கூடப் பேசமுடியாது. இருந்த போதிலும், கொள்கை உட்கருத்துக்களை மனத்தில் கொள்ளாமல், விழாக்காலப் பேருரைகள், முக்கியமான கொள்கை அறிவிப்புகளாக இவ் வாய்ப்புச் செய்துவிடலாம். சிக்காகோவில் பாலம் கட்டி முடிக்கப்பெற்றதைப் பாராட்டியபொழுது ஃபிராங்லின் டி ரூஸ்வெல்ட், வலுவந்தத் தாக்குதல் நடத்தும் நாடுகளைத் தடுப்புக் காப்புச் செய்யும் கொள்கையை அறிவித்தார்.

இரண்டு முக்கியமான நிலைகளுக்குக் கொள்கை மெய்ப்பிப்பு வருகிறது: முதன்மையாகச் சார்புடைய அக்கறைக் குழுக்களுடன் தொடர்பு, இரண்டாண்டிற் கொருதடவை நடக்கும் காங்கிரசுத் தேர்தல் போராட்டங்களும், நான்காண்டிற்கொருமுறை நடக்கும் அதிபர் தேர்தலும், பின்னதின் பிரச்சினைகள் பெரும்பாலும் குழப்பமாகவும் தெளிவில்லாமலும் இருக்கின்றன; முன்னதில் இவைகள் திட்டவட்டமாகவும் மட்டானவையாகவும் இருக்கின்றன. 1953ஆம் ஆண்டில் விலை ஆதரவு கேட்டவர்களின் கோரிக்கையை வாஷிங்டனில் வேளாண்மைச் செயலாளர் விசாரிக்கலாம். இச் செயல்

திட்டத்தை உண்மையற்றதாகச் செய்த உண்மைகளை அங்கு அப்படியே அளித்தனர். சில சமயங்களில் போராட்டச் சொற் பொழிவுகள் தெளிவு குறைந்திருக்கின்றன.

4. கருத்து மேலாண்மைப் பிரச்சினை

அலுவல் சார்ந்த வழிகளால் கருத்து மேலாண்மைப் பிரச்சினைக்கு நுண்ணிய அளவில் கொள்கை விளக்கும், மெய்ப்பிக்கும் பொறுப்பு வழிகாட்டுகிறது. அரசாங்க அலுவலர்களின் பணி, அமைப்பு ஆகியவைபற்றிய உளப்பாட்டின் தன்மையை இவர்கள் அறிந்து கொள்வது முக்கியமாகும். பகைமை அல்லது அக்கறையின்மையை மாற்றுவதற்கும் நட்புரிமையுடைய பொதுக் கருத்தை வளர்ப்ப தற்கும் இவர்கள் அறிவுடையவர்களாக இருக்கவேண்டும். பொதுக் கருத்தின் உருவாக்கத்திலும் மேலாண்மையிலும் இவர்கள் எவ்வளவு தூரம் போகக் கடமைப்பட்டவர்கள் என்பதுபற்றி வன்மை யான கருத்து வேற்றுமைகள் இருக்கின்றன.

மிகுந்த அல்லது குறைந்த வினைமுறையோடு பல்வேறு வகை யான வழிகளில் பல அரசாங்க அலுவலகங்கள் ஒழுங்காகப் பொதுக் கருத்தை அறிந்துகொள்கின்றன. பொதுக் கொள்கையின் முக்கியப் பிரச்சினைகள்பற்றிப் பொதுக் கருத்து வாக்கெடுப்புகள் மெய்ச் செய்திகளை அளிக்கின்றன. துறைகளின் குறிப்பிட்ட நலன் களுக்குரியவைகளைப்பற்றி இவைகள் கருத்தை அறியலாம். 1930ஆம் ஆண்டிலிருந்து இன்று வரையிலான வேளாண்மை பற்றிய குடியொப்பங்களின்மீதான வாக்குகள் குறிப்பிட்ட அக்கறைக் குழுக்களின் கருத்தின் பரவலான செய்தியை அளிக்கின்றன. பல்வேறு மண்டலங்கள், குழுக்கள் ஆகியவற்றின் மனப் போக்குகள், இன்றைய செய்தித்தாள்கள் மற்ற அச்சிடப்பட்டவைகள் ஆகியவை களின் பகுப்பாய்வு வெளியிடுகிறது. தகவல் அறிந்துகொள்ள ஒரு நிறுவனம், நடவடிக்கைகளையும் இயக்கங்களையும் அறிந்துகொள்ள ஒரு பதவியைப் பெற்றிருக்கலாம். நாசஸ் நகர மேலாளர் தம் தொகுதியினரின் கருத்துக்களை மதிப்பிடச் சொந்தமாக வாக்கெடுப் புகளை நடத்துகிறார். இத்தகைய நடைமுறைகளில் ஆட்சி நிறுவனங்கள் எங்கும் பரவி இருக்கும் அரசியல்வாதிகளின் எடுத்துக் காட்டைப் பின்பற்றுகின்றன. ஓர் அலுவல் சார்ந்த நிறுவனத்தின் பொதுமதிப்பு என்ன என்று மட்டும் தெரிந்துகொண்டால் போதாது. ஆனால் இதனுடைய வருங்காலத்தைப் பாதிக்கின்றவர் களோடு நட்புணர்வை வளர்ப்பது செயலறிவாகும். காப்பளிக்கும் நட்புணர்ச்சியை வளர்த்தல் சமூகத்தின் உயிராற்றலுக்குள் கொண்டு செல்லலாம்.

மொத்தத்தில், இவைகள் சர்ச்சைக்குரியனவல்ல. எதைச் சரியான கொள்கையோடு ஒத்திருக்கிறதென்று நிறுவனம் நம்பு

கிறதோ அதுபற்றிய கருத்தின் நேர்முக உருவாக்கத்திலும் மேலாண்மையிலும் ஒரு பொது நிறுவனம் எந்த அளவு செல்லலாம் என்பது சர்ச்சைக்குரியதேயாகும். கொள்கையை உருவாக்குதல் சட்டசபைகள், மக்கள் குழுக்கள் போன்றவைகளின் முறையான கடமையாகு மென்பதும், சட்டசபைகளுக்கும் தலைமை நிருவாகிக்கும் ஆட்சி, தொழில் நுட்ப ஆலோசனையையும் கருத்தையும் அளித்திருக்கும்பொழுது ஆட்சி இயல் பணியின் வரம்பை எட்டிவிட்ட தென்பதும் ஒரு பழமை பேணும் கருத்தாகும். இக் கருத்தில் கொள்கையை நிறைவேற்றும் ஒரு வழியாகமட்டுமே ஆட்சி நிறுவனத்தைக் கருதலாம். முன் நிருணயித்த பயன்களை அடைய வசதி செய்வதற்கு இதனுடைய பொதுத் தொடர்பு முயற்சிகள் முற்றிலும் இயக்கப்பட்டன. மற்றெந்தக் குழு அமைப்பும் ஒரு செயல் திட்டத்தைப் பெற்றிருக்கவும் விளக்கவும், மெய்ப்பிக்கவும், பொதுக் கருத்திற்கு நேரே விட்டு இதனை ஏற்று ஊக்குவிக்க இதே சிறப்புரிமை அனுமதித்த தென்றும் ஓர் இடைநிலைக் கருத்தைப் பொது நிறுவனத்திற்கு இசைந்து கொடுக்கும். ஒரு தனிப்பட்ட நலனுக்குமட்டுமன்றிப் பொது நலனுக்குப் பொறுப்புடையதாக இருக்கும், நீண்ட, குறுகிய வீச்சுக் கொள்கைக்குக் கடமைப் பட்டிருக்கும். பெரிய அளவில் திறமைவாய்ந்த தகவலைக் கொண்டிருக்கும் இப் பொது நிறுவனம், இதனுடைய செயல்திட்ட ஏற்பிற்கு இது விரிவாகச் சுயேச்சை பெற்றிருக்க வேண்டியதோடு பொது நலனையும் இது எடுத்துக் கூறுவதாக இருக்கலாம். கொள்கை உறுதி செய்யப்படும்வரை அலுவல் சார்ந்த வட்டாரங்களில் விரிவான முரண்பாடுகள் இருந்தாலும், அரசாங்கத்தின் கருத்தை மட்டுமே அனுமதிக்கின்ற ஆட்சி யாதிக்கக் கொள்கையுடைய அரசுகளின் உச்ச நிலையான கருத்தாகும்.

கலை, கைவினைத் தொழில்பற்றிய பயனுடைய தகவலன்றி அரசாங்க விளம்பரம்பற்றியும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டில் கவலைக்குரிய வலிமையான உள் நோக்கம் ஒன்று இருக்கிறது. 'அரசாங்கம் கருத்தைக் கட்டுப்படுத்தும் போக்கை நோக்கிய'[3] தென்றும் அல்லது காங்கிரசையும் தொகுதியினரையும் வெற்றிகொள்ள நயவஞ்சகமான முயற்சியெனவும் ஆட்சி விளம்பரம் ஐயப்பாட்டிற்கு உள்ளாகி இருக்கிறது. இத்தகைய கருத்துகளிலிருந்து, விளம்பரம் என்று கருதக்கூடிய அலுவல் தொடர்புடைய செயற்பாட்டைக் கட்டுப்படுத்தக் காங்கிரசு சட்டத்தை நிறைவேற்றியது. 1913ஆம் ஆண்டுச் சட்டம் 'விளம்பர நிபுணர்களுக்'காகப் பணம் செலவிடு

[3] James L. McCamy, 'Government Publicity' (Chicago: University of Chicago Press, 1939) p. 246; David B. Truman, 'Public Opinion Research as a Tool of Public Administration,' Public Administration Review, V (1945), 62.

வதைத் தடுத்து நிறுத்தியது.[4] தகவல் இயக்குநர்கள், தலைமைக் கல்வி அலுவலர்கள், உதவி இயக்குநர்கள் போன்றவர்களைக் கேடற்ற பட்டங்களோடு அமர்த்தி இந்தச் சட்டத்தைத் தட்டிக் கழித்தது. 1919ஆம் ஆண்டுச் சட்டம் காங்கிரசின் எந்த உறுப்பின ரையும் மாற்றும் வகையில் சேவைகள், செய்திகள் ஆகியவற்றிற் கான எந்தப் பண ஒதுக்கத்தையும் அல்லது வெளியீடுகளையும் பயன் படுத்துவதை நீக்கிற்று.[5] ஒரு சில பகுதிகளில் இச் சட்டம் மிகப் பயனுறுதி யுள்ளதாக இருந்தது. காங்கிரசின் உறுப்பினர்களை விளைவாட்சிக் குட்படுத்த வகுக்கப்படவில்லை யாயினும், அலுவல் சார்ந்த வெளியீடுகளின் பெரும்பாலானவைகளை எந்தச் சட்டமும் உருப்படியான முறையில் குறைத்துவிடவில்லை. ஆனால் இவைகள் தொகுதியாக வாழும் மக்களை விளைவாட்சிக் குட்படுத்தலாம்.

கொள்கைபற்றிய அலுவல் சார்ந்த விளம்பர எதிர்ப்பு மற்ற விளைவுகளைப் பெற்றிருக்கிறது. காங்கிரசிற்கு உள்ளேயும் வெளி யேயும் எந்தச் செயல் திட்டத்தையும் ஆதரிக்கின்றவர்களும் எதிர்க் கின்றவர்களும் இருக்கின்றனர். பிந்தியவர்கள், எதிர்க்கின்ற திட்டங்களுக்குப் பொது நிதியைச் செலவிடுவதுபற்றி இவர்கள் குற்றம் சாட்டுவது திண்ணம். மேலும், காங்கிரசு சபையினர் பொதுக் கருத்தின் பிரதிநிதிகளாக இருக்கின்றனர். நிருவாகத் துறைகளில், உண்மைகளையும் கருத்துகளையும் தொழில்நுட்ப முறையில் நன்கறிந்த, மற்றப் பிரதிநிதிகள் தோன்றுவதை இவர்கள் காணத் தயங்கினர். அதிபர், காங்கிரசு இவற்றின் தலைமைக்கான போட்டியில் இப் பிரச்சினை அடையாளமாயிற்று. இதன் பயனைப் பின்னதில் செல்வாக்குக் குறைவதையும் காணலாம்.

பயிர்க் கட்டுபாடுபற்றிய வேளாண்மைக் குடியொப்பங்களோடு தொடர்புடைய தனிச்சிறப்பு மிக்க தகவல் அறிவிக்கின்ற ஒரு நிகழ்வு தோன்றியது. இக் குடியொப்பங்களில் பல 1934ஆம் ஆண்டிலும் இதற்குப் பின்னும் நடந்தன. நடுநிலையாக நின்று வாக்குக் கணிப்பவரின் பணியாக இதனுடைய பணி இருக்க வேண்டுமா? (தேர்தல் அதிகாரியின் இயல்பான பங்கு.) அல்லது, இது முன்னரே ஏற்றுக்கொண்ட செயல் திட்டத்திற்கு ஆதரவாகச் செயல் திறமோடு தலையிடுமா? என்பதை வேளாண்மைத் துறை கருத்தில் கொள்ளுமா? துறைக்குள் இரண்டு நிலைகளும் எடுத் துரைக்கப்பட்டன. ஒரு நிகழ்வில் துறை தேர்தல் அதிகாரியாகவும் மற்றொன்றில் இதி கலந்து கொள்வதாகவும் இருக்கும்.

தேர்தல் அதிகாரத்தின் பங்குப் பணியின் ஆதரவுபற்றி, அமெரிக்க வேளாண்மை அதிகாரத்தின் ஆட்சியாளர், ஹோவார்டு

[4] 38 Stat. 208, at 212 (Oct. 22, 1913).
[5] 41 Stat. 35. Sec. 6 (July 11, 1919).

டோலி (Howard Tolley) என்பார், கல்விப்பணி புறப் பொருளுக் குரியதாக இருக்கவேண்டுமென்றும், பிரச்சினைக் குரியதுபற்றிய எல்லாச் சரிநுட்பமான தகவலையும் குடியானவர்களுக்கு அளிக்க வேண்டுமென்றும் வாதித்தார். மற்றோர் உயர்தர அலுவலர், 'குடியொப்பம் நடத்துதல், குடியான வாக்காளர்களின் விருப் பத்தை நிருணயித்தல் போன்றவை அமெரிக்க வேளாண்மை அதிகார நிலையத்தின் தலையாய பணியாகும். சாதகமான வாக்கைப் பெறல் அல்லது இந்த முடிவிற்காகத் தனித்துச் செயற்படல் இதன் பணியில்லை' என்று உறுதியாகக் கூறினார்.

இந் நடுநிலைப் பங்குப் பணியை நிகழ்ச்சிகள் இயலாதனவாகச் செய்திருக்கின்றன. 1938ஆம் ஆண்டில் புகையிலைக் குடியொப்பம் நடக்கும் தறுவாயில், வேளாண்மைச் செயலாளர் ஒரு ரேடியோ ஒலிபரப்பில், வாக்களிப்பு எதிரானதாக இருந்தால் வரவிருக்கும் ஒரு 'பேரழிவைக்' குறிப்பிட்டார். அமெரிக்க வேளாண்மை அதிகார நிலையத்தின் உதவி இயக்குநர் இப் பங்குப் பணியின் நிலைமையை இச் சொற்களில் கூறினார்:

அமெரிக்க வேளாண்மை அதிகார நிலையத்தின் சொந்தச் செயல் திட்டத்திற்கு நடுநிலை மனப்பான்மை கொண்டிருப்பதற்கு இது நேர்மையின்றி இருக்காது அல்லது போலியாகச் செயலாற்ற ஒரு சார்பற்றதாக இருக்காது......ஒரு செயல் திட்டம் எவ்வளவு சிறப்புடையதாக இருந்தாலும் பயனில்லை......இச் செயல் திட்டம் என்ன என்பதைப் பெரும் எண்ணிக்கையிலான குடியானவர்கள் அறிந்து கொள்ளாதவரையிலும் இதில் பங்கு பற்றும் வரையிலும் இதனால் பயனில்லை......ஒவ்வொரு புதிய திட்டமும் வழக்கமாக உடனடியான கடுந் தாக்குதலுக்கு உட்படுகிறது......இதைத் தோல்வியடையச் செய்யச் சில சமயங்களில் தன்நல நிதி நலன்களைப் பெற்றிருக்கும் சக்திகள் முற்படுகின்றன.....(அமெரிக்க வேளாண்மை அதிகார நிறுவனம் அளித்த) தகவல், எல்லோருக்கும் எல்லா உண்மைகளையும் எடுத்துக்கூற ஏற்றுக்கொண்டிருக்கிறது. மற்றவைகளைவிட ஒரு வழியான நடவடிக்கையை, உண்மை யைப் பொறுத்தவரையில், அமெரிக்க வேளாண்மை அதிகார நிலையம் குடியானவர்களுக்கு விரிவாக உண்மையைத் தெரிவிக் கிறது என்பது விளம்பரமாகும். உண்மைகளைத் தேர்ந்து, தெரிந்தெடுப்பதும், இவைகளின் சிறப்புத் தன்மையை மனத்தில் கொண்டு மற்றவைகளைக்காட்டிலும் சிலவற்றை வலியுறுத்தலும் இந் நடைமுறையில் அடங்குகின்றன. புறப்பொருளிலிருந்து விலகிச் செல்வதை இது உட்கொண்டிருக்கிறது.[6]

[6] இம் மேற்கோளும் இந் நிகழ்வு ஆய்வும் கீழ்க்காணும் நூலிலிருந்து எடுக்கப்பட்டவை. L. V. Howard, The Agricultural Referendum, Public Administration Review, II (1942), 9.

குடியான வாக்காளர்களின் நல்லாதரவைப் பெற அதாவது கருத்தை உருவாக்க, மெய்யாக, உண்மைச் செய்திகளையும் தலைமையையும் அளிக்கவேண்டிய பொறுப்பை வேளாண்மைத் துறை ஏற்றுக்கொண்டது.

இதேபோன்ற ஒரு பிரச்சினையை நகர மேலாளர் வட்டாரங்கள் விரிவாக விவாதித்தன: கவுன்சில்களுக்குச் சிபாரிசு செய்த கொள்கைகளை நகர மேலாளர்கள் ஏற்கும்படி வெளிப்படையாக எடுத்துரைக்கலாமா? இச் செயல் திட்டம்பற்றி, இதன் செலவுகள், இதன் தன்மைகள் போன்றவைகளைப்பற்றி அறிக்கை விடுவதோடு இவர் இருந்துவிடவேண்டுமா? விவாதிக்கும்பொழுது தவருக எடுத்துக் கூறினால் இவர்கள் தம்மைக் காத்துக்கொள்ள வேண்டாவா? வாக்காளரிடம் பயனுள்ள முறையில் எவரும் எடுத்துச் சொல்லாத காரணத்தின் தோல்விக்காகச் செயல் திட்டத் தலைவரோடு இவர்கள் வாளா இருக்கவேண்டுமா? கொள்கை விவாதத்தில் கலந்துகொள்ளாத அல்லது கவுன்சிலுக்குச் சிபாரிசு செய்தல், உண்மைச் செய்திகளை அளித்தல் ஆகியவைகளுக்கு அப்பால் வாக்காளர் அல்லது கவுன்சிலர்கள் போன்றோரின் முடிவுகளுக்கான எந்தப் பொறுப்பையும் ஏற்காத இவர் ஆட்சி இயலில் வெறும் நிபுணரே என்பது மேலாளர் பற்றிய பண்டைய முதல் தரமான விளக்கமாகும். இக் கோட்பாட்டை ஏற்றுக்கொள்ளச் செயல் திறமும் பேரார்வமும் உடைய மேலாளருக்குக் கடினமாக இருக்கும். இவர்கள் உறுதி கூறிய திட்டங்களுக்கு ஏற்புப் பெறுவதற்காக (எப்பொழுதும் வெளிப்படையாக இல்லாவிட்டாலும்) மனப்பற்றாலும் சூழ்நிலை ஆற்றலாலும் போராட முற்படுகின்றனர்.

அரசியல் முறையில் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட தலைமை நிருவாகிகள் கொள்கையை உருவாக்குபவர்களாகவும் தலைவர்களாகவும் செயலாற்ற எதிர்பார்க்கப்படுகின்றனர். கேபினெட் அலுவலர்களைப்போல் அரசியல் முறையில் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட உயர் அலுவலர்கள் இதே பொறுப்பை ஏற்றுக்கொள்ளுகின்றனர். இவர்களும் இவர்களுடைய கூட்டாளிகளும் இவர்களின் திட்டங்களின் முடிவைப் பொறுத்த வரையில் போராட்டத்திலும் விவாதத்திலும் தாராளமாக இறங்குகின்றனர். குடிமக்களுக்கும் இவர்களின் கழகங்களுக்கும் செய்தித் தொடர்பு வழிகள் தாராளமாகத் திறந்திருந்தால், கருத்து உருவாக்கத்தின் மக்களாட்சி முறையின்மீதான தாக்குதல் என இச் செயற்பாட்டைப்பற்றிக் கவலைப்படத் தேவை இல்லை.[7]

[7] *அலுவல் சார்ந்த நடுநிலைபற்றிய பொதுப் பிரச்சினைக்கு இவ் வாதம் நம்மைக் கொண்டுசெல்கிறது. இதுபற்றிப் பின்வரும் நூலைப் பார்க்கவும்:* David M. Levitan, 'The Neutrality of Public Service,' ibid., II (1942), 317. Norton E. Long, 'Power and Administration,' ibid., IX (1949), 257.

இன்றைய உலகில் அலுவலர்களுக்கு இசைவு தேவையென்று சொன்னால் போதுமானது. இதன் பயனாக இவர்களுடைய வேலையைப்பற்றிய, இவர்களைப்பற்றிய கருத்தின் தன்மையோடு அலுவலர்கள் தொடர்புடையவர்களாக இருக்கின்றனர். கருத்தை மதிப்பிட இவர்கள் சரியான நடவடிக்கைகள் எடுக்கலாம். இவர்கள் ஆதரித்த செயல் திட்டத்திற்கு ஆதரவாகக் கருத்தை உருவாக்க உதவுவதற்கு பல நிகழ்ச்சிகளில் திட்ட வட்டமான நடவடிக்கைகள் எடுக்கவும் சரி நுட்பமான உண்மைத் தகவலை அளிப்பதால் கருத்தைத் தெளிவு செய்வதில் இவர்கள் நேர்மையான அக்கறை பெற்றிருந்தனர். முதன்மை நிறுவனப் பணிகளில் இவைகள் அடிப்படையான கூறுகளாகும்.

5. ஆட்சி மேலாண்மை

தேர்ந்தெடுக்கப்பட்டு அமர்த்தப்பட்ட உயர்மட்ட அலுவலர்கள் கொள்கையை விளக்குதல், மெய்ப்பித்தல், அரசியல் பொறுப்பேற்றல் போன்ற கடமைகளைச் செய்கின்றனர். இவர்களையே தலைவர்களாகக் கொண்ட நிறுவனங்களுக்கு வெளியே இக் கடமைகள் நிறைவேற்றப் படுகின்றன. இவர்களின் அமைப்புகளுக்குள் இவைகள் பொறுப்புகளைப் பெற்றிருக்கலாம். இவைகளை மேலாண்மை என்று பரவலாக விவரிக்கலாம். ஓர் எளிய விளக்கத்திற்குக் கூட்டரசுத் துறையின் செயலாளர் ஒருவரின் உள் பொறுப்புகளை நாம் ஆராயலாம்.

ஒரு கூட்டரசுத் துறையின் செயலாளர், சட்டப்படி நிறுவனத்தின் தலைவராவார். இவர் பெயரில் எல்லா நடவடிக்கைகளும் எடுக்கப்படுகின்றன. எல்லா முடிவுகளுக்கும் நேர்முகமான அல்லது ஒப்படைப்பாலான இவரது அதிகாரம் இயல்பாகத் தேவைப்படுகிறது. துறைக்கு எதிரான சட்ட நடவடிக்கை அல்லது தனியார்களுக்கு எதிராகத் தொடங்கிய சட்ட நடவடிக்கை எதுவும் செயலாளரின் பெயரில்தான் இருக்கிறது. துறையின் சட்ட அதிகாரம் துறைத் தலைவரிடம் நிலைபெற்றிருக்கிறது.

செயலாளர் துறையின் ஆட்சித் தலைவர். 1789 ஆம் ஆண்டின் அரசுத் துறையின் அமைப்பில் சார்ந்த சட்டம் செயலாளருக்கு 'முதன்மையான அலுவலர்' எனப் பெயரிட்டது. அதிபர் இயக்கும் முறையில் துறையின் அலுவலை நடத்துவதற்குச் சட்டம் இவருக்கு அதிகாரமளித்தது. கருவூலத் துறையின் அமைப்பியல் சட்டம் வருவாயைத் திரட்டுவதை மேற்பார்வை செய்யும் அதிகாரத்தைச் செயலாளருக்கு அளித்தது. 1790-க்கும் 1799-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில் சில வரித் தண்டலாளர்கள் தாம் சட்டத்தால் கட்டுப்பட்டவர்களென்றும், ஹாமில்டனின் கட்டளைகளுக்குக் கட்டுப்பட்டவர்களல்லர் என்றும் அறிவித்தனர். இவர்களுக்காகச் சட்டத்தை விளக்

குவதும் பொருள் விளக்கம் செய்வதும் தம்முடைய கடமையென்று ஹாமில்டன் பயனுடைய முறையில் வலியுறுத்தினர். ஒவ்வொரு துறைத் தலைவரும் துறையின் ஆட்சிக்கும், அலுவலர்கள், எழுத்தர்கள் போன்றோரின் நடத்தைக்கும், இதனுடைய அலுவலைப் பகிர்தலுக்கும் நிறைவேற்றலுக்கும் ஒழுங்குமுறைகளை வாசித்தளிக்க அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் சட்டத் தொகுப்பு அதிகாரமளிக்கிறது.[8] இந்த ஏற்பாட்டில் அல்லது அலுவலை விரைந்து செயலாற்றுவதில் இருக்கும் எந்தக் குறைபாடுகளையும் திருத்துவதற்கு நடவடிக்கை எடுக்க இவரை இது தூண்டுகிறது.[9] ஒரு செயலாளரின் ஆட்சிப் பணிகள், பல குறிப்பிட்ட நிபுணர்களால் இணைந்து நிறைவாக்கப் பட்ட முறையான பொதுச் சட்ட ஏற்புகள் இருக்கின்றன.

ஒரு செயலாளர் தம்முடைய துறையின் அரசிறை வருமானத் தலைவர். 1921ஆம் ஆண்டின் பட்ஜெட் கணக்கு வைப்புச் சட்டப்படித் துறையின் மதிப்பீடுகளை மறுஆய்வு செய்து பட்ஜெட் செயலகத்திற்கு அனுப்பவேண்டும். மற்றச் சட்டத்தால், ஒதுக்கி அளிக்கப் பட்ட நிதி ஒவ்வொரு காலாண்டிலும் இவருக்குப் பகிர்ந்தளிக்கப்பட்டது. பின் இவருடைய அதிகாரத்தால் இவருடைய நிறுவனத்தின் பல்வேறு உட்பிரிவுகளுக்கு நிதி ஒதுக்கியளிக்கப்பட்டது.

ஒரு செயலாளர் ஒரு துறையின் பணியாள் தொகுதியின் தலைவர். பொருத்தமான சட்டங்களையும், நிருவாகக் கட்டளைகளையும், விதிகளையும் ஒட்டி நிறுவனத்தின் ஒவ்வொரு தலைவரும் தம்முடைய நிறுவனத்தின் பணியாள் தொகுதி மேலாண்மைக்குப் பொறுப்புடையராதல்வேண்டும் என்று நிருவாகக் கட்டளை 9830 (பெப்ர. 24, 1947) கூறுகிறது. கொள்கைகளையும் தரங்களையும் வகுக்கத் தலைவருக்கு இக் கட்டளை அதிகாரமளிக்கிறது; பதவி நீக்க, பதவியில் கீழ்நிலைக்குத் தாழ்த்த அல்லது மனநிறைவற்ற ஊழியர்களை மறுஒதுக்கம் செய்ய இவரை இயக்குகிறது.

ஒரு செயலாளர் தம்முடைய நிறுவனத்தின் இடர்க்காப்புத் தலைவர். 'இவருடைய நிறுவனம் அல்லது துறையில் மெய்ப்பற்றற்ற சிவிலியன் அலுவலர்களை அல்லது ஊழியர்களை வைத்திருப்பதில்லையென்று உறுதி கூறுகிற பயனுடைய திட்டத்திற்காக, அரசாங்க நிருவாகப் பிரிவின் துறை அல்லது நிறுவனத்தின் தலைவர் ஒவ்வொருவரும் சொந்த முறையில் பொறுப்புடையராதல் வேண்டும்' என்று 1947ஆம் ஆண்டின் ட்ருமெனின் (Truman) பற்றுறுதிக் கட்டளை அறிவித்தது.[10] 1963ஆம் ஆண்டின் இடர்க்காப்புக்

[8] U. S. Code (1952 ed.), Title V. Sec. 22.

[9] Ibid., Title V, Sec. 25,

[10] Executive Order 9835 (March 21, 1947).

கட்டளையும், நிறுவனத் தலைவரின் இச் சொந்தப் பொறுப்பை மறுபடியும் கூறியது.[11]

தம் துறையின் ஆட்சித் தலைவர் என்ற முறையில் ஒரு செயலாளர் செய்யவேண்டிய முடிவுகளோடும், வருமானம், பணியாள் தொகுதி, இடர்க்காப்புப் போன்ற அதிகாரியாகவும் அரசியல் அல்லது கொள்கைக் கருத்தாய்வுகளோடும் பெரும் சுமையை ஏற்றுக் கொள்கிறார். நிறுவன இயக்கத்தின் செயற்பாடுகளையும் சமன்பாட்டையும் பொறுத்தமட்டில் பட்ஜெட் முடிவுகள் கொள்கை முடிவுகளே. பணியாள் தொகுதி முடிவுகள் இயல்பாக உயர்தர அலுவலர்களைக் கொண்டதே. கொள்கையோடும் செயற்பாடுகளோடும் இவை தொடர்புடையன. ஒவ்வொரு நிகழ்வின் இணையற்ற தீர்ப்புகளாலும் கொள்கையாலும் இடர்க்காப்பு முடிவுகள் செயலாட்சி செய்யப்படுகின்றன. அன்றாடச் செயற்பாடுகளின் சரியான செயலாட்சியைமட்டும் உட்படுத்துகின்ற மற்றவைகள் வாலாயமான ஆட்சியாகும்.

6. தலைமை

ஒரு துறையின் அரசியல் தலைவரின் சட்ட, ஆட்சி இயல், அரசிறை வருவாய், பணியாள் தொகுதி, இடர்க்காப்புப் போன்றவைகளின் பொறுப்புகளுக்கப்பால் தனி மனிதருக்குரிய இவரது பணிகளும் இருக்கின்றன. ஓர் அமைப்பின் பண்பும் விளைவு நிலையும் இதனுடைய தலைமையைப் பெரிதும் சார்ந்திருக்கிறது. முன் குறிப்பிட்டதுபோல் பொதுவாகக் கூறின், எலிஹு ரூட் (Elihu Root), மூத்த ஹென்றி வாலஸ் (Elder Henry Wallace), ஹென்றி எல். ஸ்டிம்சன் (Henry L. Stimson) மற்றையர் போன்ற குறிப்பிடத்தக்க விதி விலக்குகளுக்கு மாறாகப் பெரிய கூட்டரசுத் துறைகளின் தலைமை ஏற்க அமெரிக்கக் கட்சிமுறை மனிதர்களை நன்றாகத் தயாரிக்கவில்லை.

தலைமை நிருவாகிகள், அரசியல் முறையில் அமர்த்தப்பட்டிருக்கும் துறைத் தலைவர்கள், நிறுவனத் தலைவர்கள், இவர்களுக்குக்கீழ் அடுத்துப் பணியாற்றும் தொழில் சார்ந்த அலுவலர்கள் போன்றோரால் நடத்தப்படும் அமெரிக்க முறையில் ஆட்சி இயல் தலைமை பகிர்ந்துகொள்ளக்கூடிய ஒரு பொறுப்பாகும். இவர்களில் முன் குறிப்பிடப்பட்டவர்கள் முதன்மையாகக் கொள்கையோடும் ஆட்சி நிறுவனத்தின் பண்போடும் தொடர்புடையவர்கள். பின் கூறப்பட்டிருப்பவர்கள் அமைப்பின் பண்போடும் சிறிதளவு கொள்கையோடும் தொடர்புடையவர்கள். மாறுபட்டதும் சில சமயங்

[11] Executive Order 10450 (April 27, 1953).

களில் மாற்றம், நிலைபேறு ஆகியவற்றின் பல்வேறு கோரிக்கைகளையும் வெளியிடுகின்ற தலைமைக்கான உள்ளார்ந்த பொறுப்பை இரண்டும் பெற்றிருக்கின்றன.[12]

என்ன வேண்டுமென்பது செயலாளருக்குத் தெரிந்தால், திறமையான நம்பத்தக்க உடனடி உதவியாளர்களைத் தெரிவு செய்யமுடிந்தால், தாராளமாக அதிகார ஒப்படைவு செய்தால், முடிவுகளை வேண்டிப்பெற்றால் இவருடைய அமைப்பின் பயனுடைய தலைவராக ஒரு செயலாளர் வரலாம். வேறுபடுத்தி உணரத்தக்க மனிதர்கள் தம் செயலாண்மைப் பணியை வேறுபட்ட கருத்துக் கூறுகளில் கருத்தில் கொள்ளுகின்றனர். இவருடைய கவனத்திற்குச் செயலகத் தலைவர்கள் கொண்டுவருபவைகள், வாலாயமான தாள்களில் ஒப்பமிடல், தம் போக்கில் மற்றவைகளைச் செல்லவிடல் போன்றவைகளை முடிவு செய்வதில் ஒருவர் 'சக்கரங்களோடு சேர்ந்து சுழலலாம்.' இப் போக்கிலிருந்து பிரச்சினை எழவில்லையென்றால் இது மிக எளிதான வழியாகும். தன்னுடைய சொந்த நிலையின் குறைபாடுகளையும் இருக்கின்ற இதன் இயங்கு விசையை ஏற்றுக்கொண்டாலும் மற்றொருவர் தம்முடைய துறையை 'நடத்த' விரும்பலாம்.

செயலாளரின் தலையாய செயல்வகை, பேச்சு என்பதை நாம் காணலாம். உயர் அலுவலர் ஒருவரின் நேரத்தில் பெருமளவு பேச்சில் செலவிடவேண்டுமென்பது மெய்யாக, அலுவலர் உலகத்தின் பொதுவிதியாகத் தோன்றுகிறது. ஒரு செயலாளர் வெள்ளை மாளிகையோடும், துறைத் தலைவர்களோடும், தம்முடைய உதவிச் செயலாளர்கள் செயலகத் தலைவர்களோடும், இவரது பொது அறிவுரையாளர், பட்ஜெட் இயக்குநர், பணியாள் தொகுதி அலுவலரோடும் பேசுகிறார். ஒலிப்பதிவுப் பொறிவழியாக இவர்தம் நிருபர்களோடு பேசுகிறார். முக்கியமான குடிமக்களோடும் தூதுக் குழுக்களோடும் இவர் பேசுகிறார். தொலைபேசி வழியாகவும், சிற்றுண்டி விருந்துகளிலும், தேறல் கலவைவகை விருந்துகளிலும் அல்லது முறையான பாராட்டு விருந்துகளிலும் இவர் பேசுகிறார். 'சிறப்பு விருந்தின'ராக, நாட்டின் ஒரு முனையிலிருந்து மற்றொரு முனையிலிருக்கும் மக்களுக்குப் பேசுகிறார். மெய்யாக, இவர் எழுதவும் செய்கிறார்; ஆனால் பெரும்பாலும் இவருடைய ஒப்பத்தை அல்லது பெயரின் முதல் எழுத்துக்களை எழுதுகிறார். இவர் பெயரிலுள்ள எழுத்து வேலைகள் பலவும் இவரது சிப்பந்தியால் எழுதப்பட்டவைகளாகும். இவர் படிக்கிறார்; ஆனால் அன்றாட அலுவல்களைப்பற்றிய மற்ற தஸ்தா

[12] V. O. Key, Jr., 'Politics and Administration,' in 'The Future of Government in the U. S.' edited by L. D. White (Chicago: University of Chicago Press, 1942). இக் கருத்தின் சிறப்பு விளக்கத்தை இந் நூலில் பார்க்கவும்.

வேசுக்கள், பகுப்பாய்வுகள், கடிதங்கள் அறிக்கைக் குவியல்கள் ஆகியவற்ருல் இவர் படிக்க நேரமில்லாமல் போய்விடுகிறது. எப்பொழுதாவது இவருடைய களச் சுற்றுலாவில் தம் அமைப்பின் பணியைப் பார்வையிடுவார். ஆனுல் மொத்தத்தில், இவர் தம் செயலாண்மைப் பணியைப் பேச்சால் நிறைவேற்றுகிருர். இவர் இப்படிச் செய்யவேண்டியதும் சரியே.

தலைமைக்கான பெரும் பொறுப்புகளோடு அலுவலர்களின் ஆளுமைகளின் ஆய்வு, சிறிதளவு வெற்றியை உண்டாக்கும் செயற்றிறங்கள், போக்குகள் ஆகியவற்றின் முடிவில்லாக் கலப்புகளையும் திகைக்கச் செய்யும் பலவகையான தகுதிகளையும் வெளியிடுகிறது. இருந்தபோதிலும், வெற்றியார்ந்த நிருவாகிகளின் செயல்திறத்தில் ஒரு பகுதியே தலைமையின் கலையென வழக்கமாகக் கருதுவதற்குரிய பொதுப் பண்பியல்புகள் இருக்கின்றனவா? இருக்கின்றனவென்பது தான் விடை. நீண்ட, நெருங்கிய நுண்காட்சியை அடிப்படையாகக் கொண்ட பொது மனிதர்களின் ஆய்வில் அரசியல் தலைமையைப் பொறுத்தவரையில் தனிக் கூறுகளின் ஒரு தொகுதியை சார்லஸ் இ. மெரியம் என்பார் அடையாளம் கண்டு இனவுறுதிப்படுத்திஞர். குறியீட்டமர்வின் கட்டுப்பாடு, அமைப்பில் நெகிழ்ச்சி ஆகிய இரு கூறுகளின்மீது இன்றைய தலைமை நிலைபெறுகிறதென இவர் அறிவித்தார். இவருடைய ஆய்வில், உயர் அளவு சமூக உணர்வு, சொந்த, குழுத் தொடர்புகளில் நெகிழ்ச்சி; உயிர்த் துடிப்போடு கூறுதற்கான இயல்புத் திறம்; திட்டங்கள், திறமுறை, கொள்கைகள், கருத்தியல்கள், சுருக்க விதிமுறைகளைக் கண்டு பிடிப்பதில் தேர்ச்சித் திறம்; உள்ளுணர்வு சார்ந்த தன்மையுடைய மருட்சி தருகின்ற பண்பினதாகிய ஊக்கமும் 'பிடிப்பும்' போன்றவைகள் அரசியல் தலைவர்களுக்குரிய குறிப்பிட்ட மனப்போக்குகளில் அடங்கும்.[13]

பால் அப்பல்பி (Paul Appleby)யின் மற்ருேர் ஆய்வு ஆட்சித் தலைமையைப்பற்றிக் குறிப்பாக ஆராய்கிறது. தொடர்பு முறைகளை இவைகளின் பரந்த விரிவான கூறுகளில் பயன்படுத்தும் திறமையை அப்பல்பி வலியுறுத்திஞர். அதாவது, ஆயிரக் கணக்கான பல்வேறு செயற்பாடுகளில் பொதுக் கொள்கையைக் காணும் திறமையும், பொது நலங்களையும் அரசாங்க நலங்களையும் பொறுத்தவரையில் இவை ஒவ்வொன்றையும் இச் செயற்பாடுகளோடு பொருத்திக் காணுவதுமாகும். பொது நலனை முதலில் வைக்கும் 'அரசாங்க உணர்வில்' பொதிந்துள்ள போக்கு இரண்டாவது பண்பாகும். இதோடு தொடர்புகொண்டது அரசியல் அறிவின் பண்பு அல்லது

[13] Charles E. Merriam, 'Systematic Politics (Chicago: University of Chicago Press, 1945), pp. 108 - 112; 'Four American Party Leaders' (New York: Macmillan, 1926); and John M. Pfiffner and R. Vance Presthus, 'Public Administration' (3rd ed., New York: Ronald Press, 1953), ch.4.

பொதுத் தொடர்புகளாகும். 'ஒருவரின் சரியான மட்டத்திலிருந்து செயற்படுத்தல்,' தடையொழிப்பு வழியாகக் குழுப்பொருளைப் பெறல், முடிவையும் செயலையும் எளிதாக்குதல், அதிகாரத்தைப் பன்முனைப்படுத்தல், எல்லா அமைப்புகளின் கடினமாக்கும் மனப் பான்மையை எதிர்த்தல், முழுமையான பற்றுர்வமிக்க ஈடுபாட்டைப் பெறல் போன்ற செயல் திறங்களும் நடைமுறைகளும் பயனுடைய தலைமையை ஆக்கலாம் என்பதை வேறொரு கருத்திலிருந்து இவர் குறிப்பிட்டார்.[14]

இவைகளும் இன்னும் மற்றக் குண நலன்களும் அமெரிக்க வரலாற்றின் பெரிய ஆட்சியாளர்களிடம் ஒளிவிட்டு மிளிர்கின்றன. நல்ல மேலாண்மையின் தேவைகளைப்பற்றி ஜியார்ஜ் வாஷிங்டன் ஓர் இயலறிவைப் பெற்றிருந்தார். இவருடைய அன்றாட ஆட்சி இயல் கடமைப் பொறுப்புகளில் இவர் முறையாகவும், ஒழுங்காகவும், மற்றவர்களின் கருத்துகளுக்கு அக்கறை காட்டுகிறவராகவும் இருந்தார்; ஆனால் இவருடைய சொந்தத் தீர்ப்புகளில் சுயேச்சை யோடுமிருந்தார்; உண்மைச் செய்திகளையும் முதிர் சிந்தனைகளையும் வலியுறுத்தினாலும் தீர்மானிக்கும் ஆற்றல் உள்ளவராக இருந்தார்; பொதுக் குறிக்கோள்களையும் குறிப்பிட்ட செயற்பாடுகள் இவைக ளோடு ஒருமித்திருத்தல்மீதும் எண்ணம் கொண்டிருந்தார். அரசாங்கத்தின் நேர்மை, உரம், தகுதி போன்றவை காரணமாகப் பெருமதிப்பைப் பெற்றுள்ள அரசாங்கத்தின் ஒரு மாதிரியை அமெரிக்க மக்களின் மனத்தில் ஊன்றியது இவரது மிகப் பெருங் கொடையாகும்.

அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டில் ஹாமில்டன் தலைமுறையினரில் மிகச் சிறந்த ஆட்சி மேதையாவார். எக் காலத்திலும் இவர், மிகச் சிறந்த ஆட்சியாளர்களில், ஒருவராவார். ஓய்வில்லா உரத்தையும் உயர்புகழார்வத்தையும் பெற்றிருந்த இவர், புரட்சிப் போர் ஏற்பட்ட திலிருந்து 1795ஆம் ஆண்டில் கருவூலச் செயலாளராக இருந்து பதவி விலகியவரை நிகழ்ச்சிகளின் மத்தியில் இருந்தார். ஊக்க மிக்க செயலுக்கான பரந்த சாத்தியக் கூறுகளுக்குரிய படைத்தலைமை இவருக்கு முடிவில்லாக் கவர்ச்சியை அளித்தது. இவர் திரும்பிய திசைகளில் எல்லாம் தம் கூட்டாளிகளை ஹாமில்டன் விஞ்சி நின்றார். இவருடைய மிகப் பெரும் ஊக்கம், விரைவான புலனு ணர்வு, பகுப்பாய்விற்கும் தெளிவாகக் கூறுதற்குமான இயல்பு கடந்த திறமை, பொறுப்பு ஏற்பிற்கான விருப்பம், பெரு நிகழ்ச்சி கள் உருவாகிக்கொண்டிருக்கும் இடத்தில் எப்பொழுதும் இருக்க வேண்டுமென்ற விருப்பம் போன்றவை, இவருடைய காலத்துப் பொது வாழ்க்கையில் இவரைத் தவிர்க்கமுடியாத ஒரு சக்தியாகச் சதி செய்தன.

[14] Paul H. Appleby, 'Big Democracy,' pp. 43-46.

ஒழுங்கு, முறை, காலந் தவறாமை, சரிநுட்பம், ஆற்றல் போன்றவைகளுக்கான பேரார்வத்தால் ஹாமில்டன் ஓர் ஆட்சியாள ராகத் தனிச் சிறப்பியல்புகளால் விளக்கப்படுகிறார். இவரிடமிருந்து செயல் தூண்டுதலும் கடமைகளை முழுமையாகவும் உடனடியாகவும் நிறைவேற்றலை வலியுறுத்தலும் வந்தன. இறுதியான அலுவல் சார்ந்த உசித அதிகாரத்தையும் தொடக்க உரிமையையும் இவர் தமக்கே வைத்துக்கொண்டார். ஓர் ஆட்சியாளராகவும் அரசியல் அறிஞராகவும் ஹாமில்டன் தம்முடைய நல்லொழுக்கக் கூறுகளின் குறைபாடுகளால் துன்பப்பட்டார். இவர் பொறுமையற்றவர். போட்டியை இவரால் தாங்கமுடியாது. எல்லாவற்றிலும் இவர் தலையிட்டார். இவரது எதிர்வினைகள் வன்முறை அடையும் அள விற்கு வலிமையானவை; ஒரு குறிப்பிட்ட நிலையில் இருந்து இவர் மனிதர்களையும் பொருள்களையும் காண முற்பட்டார். ஆளுமை, அறிவுத் திறம் போன்றவைகளின் ஆற்றலால் இவர் நடத்திச் செல்லப்பட்டார்; மெய்யெனக் காட்டி நம்ப வைக்கும் பணிவான கலைகளை ஏற்று இவர் நடக்கவில்லை.[15]

அரசியல் மட்டத்தில் துறைக்குள்ளும் துறைக்கு வெளியேயும் முதன்மை அதிகாரம் செயற்பட்டது. அதிபர்கள், செயலாளர்கள், உதவிச் செயலாளர்கள், இவர்களின் அரசியல் துணைவர்கள் போன்றோர் ஆட்சி நிறுவனங்களையும் கொள்கை உருவாக்கும் பிரிவு களையும் ஒன்றாகச் சேர்க்கும் கீலில் கூட்டாக அடங்குவர். முடிவு களைச் செய்தல், செய்யவேண்டியதற்குப் பொறுப்பேற்றல், கொள்கையை விளக்கி மெய்ப்பித்து மாறுகின்ற சூழ்நிலைகளுக்கு ஏற்ப இதைப் பொருத்துதல், பொது அறிவாற்றலை வளர்த்தல், அரசியல் மட்டத்தில் உயர் மேலாண்மைப் பணிகளை நிறைவேற் றுதல், தலைமையை அளித்தல் போன்றவைகள் இவர்களுடைய பெரும் கடமைப் பொறுப்புகளாகும். இவைகள் மிகத் திண்ணிய நுட்பமான பொறுப்புகளாகும். குடியரசின் நல்லரசாங்கத்திற்கு இவைகளின் நிறைவேற்றம் இன்றியமையாததாகும். உயர் பதவி களுக்கான மனிதர்களைத் தயாரிக்கும் ஒரு வழியாக அமெரிக்கக் கட்சி முறையின் பற்றாக் குறையைக் கருத்தில் கொண்டால், ஓர் ஆட்சிக்குப் பிறகு மற்றொன்றால் திரட்டப்பட்ட ஆட்சி, போக்கையும் நேர்மைப் பண்புகளையும் கண்டுபிடிப்பதற்கு முற்றிலும் மனநிறை வடையச் செய்கிறது.

[15] Leonard D. White, 'The Federalists' என்னும் நூலில் ஹாமில்டனை ஓர் ஆட்சியாளராக முழுமையாக விவரிக்கப்பட்டிருக்கிறது. Lynton K. Caldwell, 'The Administrative Theories of Hamilton and Jefferson (Chicago: University of Chicago Press, 1944); Alexander Hamilton: 'Advocate of Executive Leadership,' Public Administration Review, IV (1944), 113.

15. முதன்மைப் பணி : தொழில் சார்ந்த துறை

ஒரு பொது நிறுவனத்தின் அரசியல், தொழில் சார்ந்த மட்டத்தின் கடமைகளுக்கு இடையே நுட்பமான வேறுபாடு காண வியலாது. வழக்கமான வழிகளுக்கு வெளியே ஒரு நிகழ்வை எடுப்பதற்குத் தேவையான சொந்த அல்லது அரசியல் கருத்துகளை இது உட்படுத்தினால் இடை நிலை மேலாண்மை அலுவலர்களால் இயல்பாக எடுக்கக்கூடிய ஒரு முடிவை ஒரு குறிப்பிட்ட நிகழ்வில் ஒரு நிறுவனம் செயலாட்சி செய்யலாம். இறுதியாக அரசியல் அதிகாரத்தால் ஏற்றுக் கொள்ளப்பட்டாலும் கீழ் நிலையில் உருவாக்கப்பட்ட பல முடிவுகள் செயற்பாட்டு மட்டங்களில் தோற்றுவிக்கப் பட்டன. அலுவலகம், தொழில் சார்ந்த சேவைத் தொகுதி ஆகியவற்றின் கொள்கைப் பொருள் விளக்கம் தொடர்ச்சியானது; நெருக்கமானது; படர்ந்து பரவுகிற தன்மை வாய்ந்தது.

இருந்தபோதிலும் இந்த இரண்டு செயற்பாடுகளின் தன்மையில் வேற்றுமை இருக்கிறது. முந்திய அதிகாரத்தில் கூறியதுபோல், கொள்கைக்கும் ஆட்சிக்கும் அரசியல் மட்டம் பொறுப்பு ஏற்கும் கடமை இணையற்றது; முழுமையானது. கொள்கைக்குப் பொருள் விளக்கம் கூறி மெய்ப்பிக்கும் தலையாய கடமையும் பங்கிட்டுக்கொண்ட உயர் மேலாண்மையும் ஈடற்றது; முழுமையானது. கொள்கை விளக்கத்தில் சிறிய பங்கைத் தவிர இதை மெய்ப்பிப்பதில் கொள்கையளவில் எவ்விதப் பங்கும் தொழில் சார்ந்த துறைக்குக் கிடையாது. முதன்மைப் பணியின் தொழில் சார்ந்த துறைக்கு அரசியல் பொறுப்பில் பங்கில்லை. கொள்கை அலுவலர்கள் செய்யவேண்டிய மேலாண்மை வகை முடிவுகளில் இது ஒரு முக்கியமான பங்கு பெற்றிருந்தது.

குறிப்பிட்ட காலத்திய அரசாங்கம் ஏற்படுத்திய கொள்கையை யொட்டி ஆட்சி இயல் நிறுவனத்தை நிரந்தரச் சேவைத் தொகுதி சயல்படுத்த வேண்டியது முதன்மையான பணியாகும். சட்டப்படி

சரக்குகள் வந்திறங்கக்கூடிய துறைமுகத்தில் பயண மூட்டை முடிச்சுகளைச் சுங்கச்சோதனையிடல், காலைத் தபாலைப் பட்டுவாடாச் செய்தல், வான் நிலை அறிக்கை போன்ற இவ் வெடுத்துக்காட்டுகளை முடிவின்றிப் பெருக்கலாம். இவைகளில் பெரும்பாலானவைகள் மோதலின்றி அல்லது அரசியல் அதிகார மட்டத்தைத் தீண்டாமலேயே செய்து முடிக்கப்படுகின்றன. தொழில் சார்ந்த சேவைத் தொகுதிப் பணியின் சிறிதளவு அரசியல் அலுவலகத்தின் சரியான அலுவல்மீது சென்று கவிழ்கிறது; அல்லது தொடுகிறது.

அரசாங்க நிறுவனத்தின் தொழில் சார்ந்த துறையினுடைய கணிசமான பணியையும் இதனுடைய உருவளவையும் உள் அமைப்பையும் சார்ந்திருக்கின்ற பல வகையான குறிப்பிட்ட செயற்பாடுகள் பலவற்றை இது நிறைவேற்றுகிறது. முந்திய அதிகாரத்தில்போல் இங்குச் சுங்க வசூல், பொது நீர்நிலை வசதிகளைச் சோதனையிடல் குறைந்த விலையில் வீடமைத்தல் போன்ற கணிசமான செயற்பாடுகளைப் புறக்கணித்துவிட்டு, நிரந்தரத் தொழில் சார்ந்த பணியில் இடம் பெற்றிருக்கும் ஆண்களின், பெண்களின் பொதுவான ஆட்சிக் கடமைப் பொறுப்புகள் என்ன என்று நாம் மறுபடியும் கேட்கிறோம். அரசியல் செயலகத்திற்கு அறிவுரை, செயல் திட்டம் வகுத்தல், உற்பத்தி, நடைமுறைப் பகுப்பாய்வு, பதில் சொல்லும் பொறுப்புப் போன்ற ஐந்தை (இத்துடன் மற்றவைகளும் சேர்க்கப்படலாம்) நாம் அடையாளம் கண்டுணர்கிறோம்.

1. ஆலோசனை

அதிகாரம் பெற்ற செயல் திட்டங்களைப் பயனுடையவாகச் செய்யும் ஆட்சித் திறன் நிறுவனமும், நிரந்தரத் தொழில் சார்ந்த பணியினுடைய தரத்துக் குகந்த கிளைகளின் செயற்பாட்டில் களத்தின் கணிசமான அறிவுப் பரப்பெல்லையின் கொள்கலனாக இது இருக்கிறது. அலுவல் சார்ந்த நிறுவனங்கள் பயன்படுத்தும் பாடத்தலைப்பிற்குரிய ஒருங்கமைந்த அறிவு, தகவல் களஞ்சியம் போன்ற இத்தகையன வேறெங்கும் சேர்த்துவைக்கப்படவில்லை. மேலும், இத் தகவல் கட்டுப்பாட்டின்கீழ் இருக்கிறது; நூலகம், கோப்புகள், ஆய்வுப் பிரிவுகள் போன்றவை தேவையானதை விரைவாக உண்டாக்கலாம். மேலும், உளதாயிருக்கும் நல் தகுதிபெற்ற பணியாள் தொகுதியோடு புதிய மெய்ச் செய்திகளைத் தொகுக்கவும் ஒருங்கமைக்கவும் துறையின் உருவளவு இத்தகையதாக இருக்கிறது. காங்கிரசுக் கமிட்டிகளுக்குத் துறைத் தலைவர்களால் அனுப்பப்பட்ட தகவல் குவியல் நிரந்தரத் தொழில்சார்ந்த பணியின் விளைபயனேயாகும்.

அரசியல் அதிகாரத்தின் சொந்தச் செயல் திட்டத்தைச் சரி நுட்பமாக உருவாக்குவதிலும் செயற்பாடுகளின் முடிவுகளையும் திறமையையும் சோதனை செய்வதிலும் இதற்குத் தேவையான தகவலுக்காக அரசியல் அதிகாரம் தொழில்சார்ந்த ஆட்சிப் பணியாள் தொகுதிமீது சார்ந்திருக்கவேண்டும். மெய்யாக, கூட்டரசாங்கத்தில் தேவையான அளவுபற்றிய மெய்ச் செய்திக்காக இயற்கையான ஒரே போதுமான ஆதாரமாகும். பொதுக் கொள்கைச் சார்புடையைவகளை ஒருங்கமைத்து வகைப்படுத்தி அளிப்பது நிரந்தரப் பணியின் முதன்மையான பணிகளில் ஒன்றாகும்.

இந்த முக்கியமான, ஆனாலும், எளிய செயற்பாட்டிற்கப்பால், மேலாண்மைபற்றியும் கொள்கைபற்றியும் அறிவுரை வழங்குதல் கடமையாகும். தொழில் சார்ந்த பணியின் மேல்மட்டத்தில் இந்தச் செறிந்த பொறுப்புக் காணப்படுகிறது. பொது வீட்டமைப்பிற்கான நிதிஉதவி, வேளாண்மைப் பொருள்களுக்கு விலை உறுதி போன்ற உறுதியான கொள்கைக் குறிக்கோள்கள் சிலவற்றைத்தான் புதிதாகப் பதவிக்குவரும் ஆட்சி வழக்கமாகப் பெற்றிருக்கும். வழிகள்பற்றிய திட்டமாகவன்றியும் தேவையான சட்டமொழியின் வரைவுகளாக வன்றியும் இவைகள் அடையவேண்டிய குறிக்கோள்களாகவும் இருக்கின்றன. ஒரு பொதுக் குறிக்கோளை செயல் திட்டமாக உருவாக்க முயலும்பொழுதுதான் அப் பொதுக் குறிக்கோள் சரியான ஓர் உருவத்தை அடையும். செயல் திட்டங்களை வகுக்கவும் நடைமுறைச் செயற்பாட்டில் எழுகின்ற புதிதாகக் கண்டுபிடிக்கப்பட்டிருக்கும் இரண்டக நிலையையும் பிரச்சினையையும்பற்றி முதல்வர்களுக்கு ஆலோசனை கூற நிறுவன நிபுணர்கள் தம் முதல்வர்களுக்கு உதவும் கடமையும் வாய்ப்பும் பெற்றிருக்கிறார்கள்.

நிகழ்ச்சிப் போக்கில் அடிக்கடி எழுகின்ற மற்றக் கணிசமான கொள்கைப் பிரச்சினைகளோடு கட்சிக் கொள்கையை இணைத்து நிறை வேற்றுவிக்கின்ற தீர்ந்த கருத்துகளும் இருக்கின்றன. இவைகளை ஏற்கும் நற்றொடக்கம் நிரந்தரப் பணியிலிருந்து அல்லது அரசியல் அதிகாரத்திலிருந்து வரலாம். விடைக்கான தேட்டத்தை இரண்டும் பகிர்ந்து கொள்கின்றன ; ஆனால் தேவையான ஆய்வும் மாற்று வழிகளின் சோதனையும் பெருமளவில் நிபுணர் மட்டங்களுக்குள் நடைபெற்றன. பணியாட்களை ஒதுக்குதல், செயல் திட்டங்களின் ஒருங்கிணைப்பு, செயற்பாட்டு இடர்களின் பொருத்தப்பாடு போன்ற ஆட்சிப் பிரச்சினைகள் முதல் நிலையில் நிரந்தரப் பணியால் வழக்கமாக நிறைவேற்றப்பட்டன. பின்னர்த் தேவையானால் உறுதிப் பாட்டிற்காக அல்லது வெறும் தகவலுக்காக அரசியல் அலுவலகத்திற்கு இவைகள் அறிவிக்கப்படுகின்றன.

எனவே அரசியல் மட்டத்திற்கும் தொழில் சார்ந்த ஆட்சி மட்டத்திற்கும் இடையில் இடையறாத இடைவிளைவு இருக்கிறது. இப் போக்கில் முந்தியது ஆலோசனை வேண்டுகிறது; பிந்தியது வழங்கியது. எக் கட்சி ஆட்சியில் இருந்தாலும் இக் கருத்துப் பரிமாற்றத்தில் நிரந்தரப் பணியின் உயர் மட்டங்கள் கொள்கை மாறுதலை உண்டுபண்ணுகின்றன என்பதில் ஐயமில்லை. இதனுடைய வரைவின்மைக்கு மாறாக, அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டில் தொழில் சார்ந்த சேவையின் பணி முழுதாக ஏற்கப்படவுமில்லை; ஏறபிசைவு தெரிவிக்கப்படவுமில்லை. எடுத்துக்காட்டாக, செயலாள ருக்குரிய விருப்புகளோடான மோதலில் ஆலோசனை நாசவேலை அல்லது எதிர்ப்பாகாது என்பதைப் புரிந்துகொள்ளச் சில சமயங் களில் செயலாளருக்கு அல்லது உதவிச் செயலாளருக்குக் கடினமாக இருக்கும். ஆனால் எடுத்துக்கொண்ட செயல் திட்டத்தின் விளைவுகளை மேலதிகாரிகளுக்கு ஒழுங்காகத் தகவல் அளிக்கும் கடமை நிறைவேற்றத்தைமட்டுமே இது குறிப்பிடுகிறது.

பிரிட்டனின் அரசாங்கத்தில் இப் பணி நன்றாக அறிந்து கொள்ளப்படுகிறது. இதில், ஆட்சி இயல் வகுப்பிலும் நிரந்தரச் செயலாளரிடத்திலும் ஒரு குவி மையத்திற்கு இது வருகிறது. முதல் பிரிவு சிவில் பணியாளர் சங்கத்தால் தயாரிக்கப்பட்ட அறிக்கையின் பின் வரும் பகுதியில் இதனுடைய உள்ளார்ந்த தனிச்சிறப்பும் தத்து வமும் தெளிவாக்கப்பட்டிருக்கின்றன.

அரசாங்கத்தின் அலுவலை நன்றாகச் செய்யவேண்டுமானால், எடுத்துக்கொண்ட ஒவ்வொரு பொருளையும் பொறுத்தமட்டில், பொதுக் கருத்திற்குகந்த பரஸ்பரம் உறுதியான நடவடிக்கையின் திட்டவட்டமான வழிகளைப் பின்பற்றுவதற்காகவும், சூழ்நிலை கள் அனுமதித்தால் தொடர்ந்து பின்பற்றுவதற் குகந்ததாகவும், சூழ்நிலைகள் அனுமதிக்காதபோது தயாராக மாற்றிக்கொள்ளவும் கூடிய சிக்கலான பிரச்சினைகளுக்குப் பரந்த, ஆழ்ந்த கருத்துகளைச் சிறிது சிறிதாகப் பயன்படுத்தவேண்டும். ஓர் அரசாங்கத்தின் அல்லது இதன் அதிகாரத்தின்கீழ் எடுத்துக்கொண்ட முடிவுகள், இவ் வரசாங்கத்தின் பதவிக் காலத்திற்குப்பின், சில விளைவுகளைப் பெற்றிருப்பதை எதிர்க்கலாம். இவ் விளைவுகள் வெளிப்படலாம்; அல்லது நிலை பெறலாம். கண நேரத்தின் அவசரத் தேவைகளுக்கு எதிராக சிவில் பணியாளர்களின் அன்றாடப் பணியில் பரந்த, நெடுநாள் நிலைத்திருக்கக்கூடிய இக் கருத்தாய்வுகளை வகுத்தல் சிவில் பணியாளர்களின் தனி இயல்பான பணிகளாவதோடு, இப் பணியாளர்களின் பிரிவாகிய ஆட்சி வகுப்பின் சிறந்த கடமையு மாகும் ; ஏனெனில் இன்றைய பாராளுமன்ற வசதிகள் நாளைய

பாராளுமன்றக் குழப்பமாகலாகாது. நிரந்தர ஆட்சிப் பணியை மெய்ப்பிக்க இது முதன்மையானதாகும்.[1]

2. செயல் திட்டம் வகுத்தல்

இதனுடைய பரந்த தொடர்பமைவில் திட்டமிடல் அரசியல் உயர்தலைமையின் பொறுப்பாகும். சிவில் இராணுவத் திட்டங்களின் ஒருங்கமைப்புத் தேசியப் பாதுகாப்புக் கவுன்சிலின் கடமைகளில் ஒன்றாகும்; வருவாய்க் கட்டுக்கோப்பின் இடையிடை நிகழ்கின்ற பொறுத்தப்பாடுகளைத் திட்டமிடல் கருவூல உயர் தலைமையின் பொறுப்பாகும்; நீர், நிலப் பேணுகை உள் துறையின் கடமையாகும் (மற்றப் போட்டியிடும் நிறுவனங்களும்); வேளாண்மைப் பொருள்களின் விலை, உற்பத்திக் கொள்கை, வேளாண்மைச் செயலாளர், இவர்தம் உயர் மட்ட ஆலோசகர்கள் ஆகியோரின் கடமையாகும்.[2]

அரசாங்கத்தின் திட்டமிடல் வகைகளில் மிகச் சரி நுட்பமானதையும் நன்றாக வளர்ச்சியடைந்ததையும் ஆயுதப்படைச் சேவைத் தொகுதியில் காணலாம். பரந்த குறிக்கோள்களைத் (போர்முறைத் திறம்) திட்டமிடல், விரிவான நடவடிக்கைகளைத் (சூழ்ச்சித் திறம்) திட்டமிடல், தரவுச் செயற்பாடுகளைத் (அணி வகுத்து நடத்தும் கலை) திட்டமிடல்[3] குறிப்பிட்ட நேரத்தில் குறிப்பிட்ட எண்ணிக்கை வட ஆப்பிரிக்கத் துறைமுகங்களுக்கப்பால் அமெரிக்கப் போர்க் கப்பல்கள் தோன்றி, குறிப்பிட்ட நோக்கத்திற்காக ஒரு படையுடன் வழித்துணையாக உடன் சென்று, தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட இலக்குகளைத் தாக்கத் தொடங்கியபொழுது, ஒரு திட்டம் நிறைவேறும் நிலையை அடைந்தது. இதை நிறைவேற்ற மாதக்கணக்கிலான பெரு முயற்சி ஈடுபடுத்தப்பட்டது. மனிதர்களையும் பொருள்களையும் திரட்டத் துணைத் திட்டங்கள் உருவாக்கப்பட்டன. இராணுவ முயற்சி ஒவ்வொன்றும் திட்டத்தை அடிப்படையாகக் கொண்

[1] Quoted in L. D. White and others, 'Civil Service Abroad' (New York: McGraw-Hill, 1935), pp. 19—20. Norton E. Long, 'Bureaucracy and Constitutionalism,' American Political Science Review, XLVI (1952) 808.

[2] Edward C. Banfield, 'Organization for Policy Planning in the U. S. Department of Agriculture,' Journal of Farm Economics, XXXIV (1952), 14. R. G. Tugwell and E. C. Banfield, 'Governmental Planning at Mid-Century,' Journal of Politics, XIII (1951), 133, Rexford G. Tugwell,' The Place of Planning in Society,' (San Juan: Puerto Rico Planning Board, 1953).

[3] Major General Otto L. Nelson, Jr., 'National Security and the General Staff,' and a paper by the same writer, 'Administrative Planning for National Defense' in Public Policy, 1941, p. 402; Duncan S. Ballantine, 'U.S. Naval Logistics in the Second World War' (Princeton N.J.: Princeton University Press, 1947); Robert H. Connery, 'The Navy and the Industrial Mobilization in World War II' (Princeton N. J.: Princeton University Press, 1951).

டிருந்தது : 'திட்டப்படி செயற்பாடுகள் நடந்துகொண்டிருக்கின்றன' (முன்னேறினாலும் பின்னடைந்தாலும்) வென்று செய்தி அறிக்கை எப்போதும் வலியுறுத்துகிறது.

தேசிய, மண்டல, மாநில, மாநகர் போன்ற எல்லா மட்டங்களின் சிவில் ஆட்சித் துறையில் மிகப் பெரிய அளவில் திட்டமிடப்படுகிறது. இருந்தபோதிலும் சிவில் திட்டங்களை அவ்வளவு நன்ருக அறிந்து கொள்வதுமில்லை; ஏற்பதுமில்லை. சிறிதளவு திட்டமிடல் பலருக்கு ஏற்புடையதாக இருக்கும்; சிறிதளவைப் பெரும்பாலோர் வன்மையாக எதிர்த்தனர். எல்லா வகைகளோடும் மேலதிகாரிகளும் கீழதிகாரிகளும் அக்கறை கொண்டிருந்தனர்.

இந்த வேறுபாட்டைத் தெளிவாக்கப் பல்வேறு வகையான திட்டங்களை அடையாளங்கண்டு உறுதிப்படுத்தலாம். (1) அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டில் மிக்க வன்மையாக எதிர்த்துரைக்கப்பெற்ற மிக உள்ளடங்கலான இத் திட்டம், ரஷிய ஐந்தாண்டுத் திட்டம், பிரிட்டிஷ் தொழில் கட்சி அரசாங்கத்தின் தேசிய மயமாக்கும் திட்டம் போன்றவை தனியார் தொழில் துணிவுப் பொருளாதாரத்திற்கெதிராகப் பொருளாதார முறையைச் சிறிதளவு கட்டுப்படுத்த வகுக்கப்பட்டதாகும். அமெரிக்கர்கள் இதை ஒரு சிறிதளவு பெற்றிருந்தாலும், இதைப்போன்ற எதையும் இவர்கள் வன்மையாக எதிர்த்தனர்[4] இதே போன்ற பிரச்சினைகளை அணு ஆற்றல் கமிஷனின் தனிப் பெரு நிலை எழுப்பினாலும், அந்த நேரத்தில் அமெரிக்க ஆட்சியாளர்களுக்கு இது நடைமுறைக்குரிய பொறுப்பாகாது.

(2) சுயேச்சையான முதலாளித்துவம் சார்ந்த தொழில் துணிவின் இன்றியமையாக் கூறுகளை அழித்துவிடாமல் பொருளாதாரச் சுழற்சியின் வன்மையான ஊசலாட்டத்தைச் சரிப்படுத்துவதோடு இரண்டாவது வகைத் திட்டம் தொடர்பு கொண்டிருக்கிறது. 1930-க்கும் 1939-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில் கூட்டரசாங்கத்தின் பொதுக் கட்டடப் பணிகளும், தொடர்புடைய செயல்திட்டங்களும், தேசிய வளங்களின் திட்டக் கழகத்தால் எடுத்துரைக்கப்பெற்ற பொதுக்கட்டடப் பணிச் செலவினங்களின் முன் கூட்டித் திட்டமிடலும் காலம் குறிப்பிடலும், பொருளாதார ஆலோசகர்களின் கவுன்சில் பொருளாதார நிலைபற்றி இடையிடையே செய்யும் பகுப்பாய்வுகளும் மதிப்பீடுகளும் இந்த வகையான திட்டமிடலை விளக்கு

[4] Ludwig von Mises, 'Bureaucracy' (New Haven: Yale University Press, 1944); Friedrich A. Hayek, 'The Road to Serfdom' (Chicago: University of Chicago Press, 1944); Barbara Wooton, 'Freedom Under Planning (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1945); Herman Finer, 'Road to Reaction' (Boston: Little, Brown, 1945).

கின்றது.[5] இது பொருளாதாரம் முழுவதற்கும் தொடர்புடையது. ஆனால் இதை இயக்க முயல்வதிலிருந்து இது விலகியிருக்கும்.[6]

(3) சமூகங்கள் அல்லது மண்டலங்களின் வருங்கால வளர்ச்சியை இயக்கவும் எளிதாக்கவும் வகுக்கப்பட்ட திட்டம் மூன்ருவது வகையாகும். புதிய விவசாயப் பொருள்களின் முதல் நுழைவின் பொருளாதார இடர் வரவுகளை ஏற்றுப் பொருளாதாரத்தைப் பல்வகைப்படுத்தி நிலைப்படுத்த இவைகளின் பயனெளிமையைச் சோதனை செய்ய போர்டோ ரிக்கோவில் ஆளுநர் டக்வெல் (Tugwell) என்பார் பெரு வெற்றிக்குரிய சீரமைப்புக் கமிஷன் ஒன்றைக் கொணர்ந்தார். தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையச் சட்டத்தில் இவ் வகையான திட்டத்தில் பொதிந்திருக்கிறது.

வளர்ச்சியின் தன்மை வரிசை முறை, பரவெல்லை ஆகியவை களைக் கட்டுப்படுத்துவதிலும் வழிகாட்டுவதிலும் பல அரசுகளுக்கும் காங்கிரசிற்கும் பயனுள்ளதாக இருக்கக்கூடிய திட்டங்களை தென்னசி தாழ்வெளிக்காக அதிபர் வகுத்தளிக்க அதிகாரமளிக்கப் பட்டது. பொது நிதிகளைச் செலவிடும் வழியாக இவ் வளர்ச்சி சமமாகவும் சிக்கனமாகவும் முன்னேறலாம் அல்லது பொது அதிகார நிறுவனத்தின் வழியாக இவைகளைக் கட்டுப்படுத்தலாம்; ஆற்றுப் படுத்தலாம். குறிப்பிட்ட பரப்பின் பொருளாதார, சமூக, இயற் பொருள் சார்ந்தவைகளில் ஒழுங்கையும் முறையையும் வளர்க்கும் நோக்கத்தில் இத் திட்டங்கள் இருந்தன. வளர்ச்சிக்குத் தேவை யானவையும் பொருத்தமானவையுமான ஆய்வுகளையும் செய்முறை களையும் சான்று விளக்கங்களையும் மேற்கொள்ள இவர் திட்டம் வகுக்கலாம்.

நகர்த் திட்டமிடலின் வழக்கமான செயல் திட்டத்தின் பரப் பெல்லை குறைவானதே. மிக்க பயனுடைய இயந்திர சாதனங் களையும் துணை நலப் பொருளையும் அமைத்தல் இதன் உடனடியான குறிக்கோளாகும்: இவை, தெருக்கள், நகரக் கழிவு நீர்க்குழாய், பொதுக் கட்டடங்கள் இவைகள்பற்றிய திட்டமிடலின் துணை விளைவுகள் மிக முக்கியமானவை: தடையில்லாப் போக்கு வரத்து, குடிமக்களின் கழிப்பிடம், தனியார் கட்டடத்திற்குத் துணை தந்து ஊக்குவித்தல் போன்றவை. இவ் வரையறுக்கப்பட்ட நோக்கங் களுக்குக்கப்பால், வருங்காலத் தேவைகளின் நீண்ட வீச்சின் முன் மதிப்பீடு, போக்குவரத்து வளர்ச்சி, மண்டல அமைப்பு போன்றவை களால் வருங்கால வளர்ச்சிப் பாங்கை நகரத் திட்டம் கட்டுப் படுத்தலாம்.

[5] Charles E. Merriam, 'The National Resources Planning Board,' American Political Science Review, XXXVIII, (1944) 1075.

[6] John D. Millett, 'The Process and Organization of Government Planning (New York: Columbia University Press, 1947).

(4) திட்டமிடலின் மற்ருெரு வகை செயற்பாடுகளின் வேறு மட்டத்தில் அமர்வு கொள்கிறது. இதில் ஒன்று, கொள்கையை அருஞ்செயலாக்க எடுக்கும் நடவடிக்கைகள் தீர்க்கப்படாமல் விட்டு விட்டுத் தலைமை நிருவாகியின் கட்டளையால் அல்லது சட்டத்தால் கொள்கை ஏற்படுத்தப்பட்டிருக்கிறது. இத்தகைய திட்டமிடல் குறைந்த வியப்புத் தருவதாகவும் சிறிது சர்ச்சைக் குரியதாகவும் இருக்கிறது. முற்றிலும் புதிய ஒரு நிறுவனம் அதிகாரம் பெறும் பொழுது இதனுடைய பரவலான பயன்பாடு தோன்றுகிறது. தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையம் (1933), சமூக இடர்க்காப்புறுதிக் கழகம் (1935), அல்லது அணு ஆற்றல் கமிஷன் (1946) போன்றவைகளை எடுத்துக்காட்டுகளாகக் கூறலாம். அமைப்பியல் சார்ந்த சட்டத்தில், செயல் திட்டம் வகுத்தலில், கொள்கைத் திட்டமிடலில் கொள்கை தீர்க்கப்படாமல் விட்டிருக்கும் அளவிற்கு மேல் சென்று கவிந்திருக்கலாம்.

முன்னரே ஒப்புக் கொண்ட ஒரு கொள்கையை நிறைவேற்றவும் செயற்படுத்துவதற்கு எடுக்கவேண்டிய குறிப்பிட்ட நடவடிக்கைகளின் உறுதி இந்த மட்டத்தில் திட்டமிடலாகும். கொள்கை முடிவு இரட்டுறமொழிதலாக, அல்லது தெளிவற்றதாக, அல்லது ஆட்சி முறையில் செயலெளிமையற்றதாக இருக்கும் அளவிற்குச் செயல் திட்டம் வகுத்தல் உண்மையிலேயே கொள்கையைப் பாதிக்கலாம்; கொள்கையளவில் வளங்களின் மிகச் சிக்கனமான பயன்பாட்டின் வழியாகக் கொள்கைச் செயலுருப்படுத்துதல் இதனுடைய நோக்கமாகும்.

சொல்லின் இப் பொருளில் செயல் திட்டம் வகுத்தலின் தன்மை என்ன ? இதனுடைய முதன்மையான பாகங்களையும், இவைகளின் பிரிவுகளையும் உட்பிரிவுகளையும், இவைகளுக்கு இடையேயான உறவுகளையும், ஒவ்வொன்றின் எல்லைகளும் மற்றவைகளுக்கு எதிரெதிராகவும், தேவைப்படும் நடைமுறைகளின் வகைகளும் அடையாளம் கண்டு இனம் அறிய முற்படும் வேலையைச் செய்து முடிப்பதின் விரிவான ஆய்வோடு இது தொடங்குகிறது. இதன் எந்தப் பாகமும் இயற்பியல் உருவமடைவதற்கு முன் நிகழ்கின்ற முழுச் செயற்பாட்டின் கற்பனை செய்த காட்சியாகும். செயல் திட்டத்தின் பல்வேறு பாகங்களையும் ஏற்கத் தேவையாக இருக்கின்ற பகுதிகளையும், பிரிவுகளையும், செயலகங்களையும் அலுவலக அமைப்பையும் தீர்மானிப்பதில் இது முடிவடைகிறது.

பெருமொத்த அளவின் மதிப்பீடு இரண்டாவது கட்டமாகும். இந்த மதிப்பீடு வெளிக் கூறுகளை வழக்கமாகச் சார்ந்திருக்கும். தேசிய வளமையின் அளவையொட்டி வருமான வரியின் விவர அறிக்கைகளின் எண்ணிக்கை இருக்கும் ; வெளிநாட்டுப் பயணக்

கட்டுப்பாட்டின் அளவு, வெளி நாடுகளின் நிலை, உள்நாட்டின் வளமை போன்றவைகளைச் சார்ந்தே வழங்கிய கடவுச் சீட்டுகளின் எண்ணிக்கை இருக்கும்; சேவைத் தொகுதியின் உருவளவு, அலுவல் முறையில் தேவைப்படும் மொத்த ஆட்களின் வீதம், எதிர்பார்த்த புதிய நிறுவனங்கள் அல்லது செயல் திட்டங்கள், தொழிலாளர் (சந்தை) நிலையும் மற்றக் கூறுகளையும் சார்ந்ததே கூட்டரசு சிவில் பணிக்கு ஆண்டுதோறும் அமர்த்தப்படுகின்றவர்களின் எண்ணிக்கை. கட்டுமானத்தையும் தொழில் பகுப்பையும், பட்ஜெட், பணியாள் தொகுதி, கட்டுப்பாட்டின் பொருத்தமான வடிவங்கள், மேலாண்மையின் மற்றப் பண்புக் கூறுகள் போன்றவைகளைப் பெருமொத்த அளவு பாதிக்கையில், பெருமொத்த அளவின் நம்பத்தகுந்த மதிப்பீட்டைச் சார்ந்துதான் செயல் திட்டம் வகுத்தல் இருக்கிறது. வளரும் நிறுவனத்தில் அனுபவத்தின்மீதுதான் பெரும்பாலும் பெருமொத்த அளவின் மதிப்பீடு நிலைபெற்றிருக்கிறது; ஒரு புதிய நிறுவனத்தில் அல்லது ஒரு புதிய செயல் திட்டத்தில் பருமனை மதிப்பிடுதல் ஒரு சிக்கலான செயற்பாடாகும்.

செயல் திட்டத்தின் மூன்ருவது சிப்பந்தித் தொகுதியோடு தொடர்புடையதாகும். என்ன வேறுபட்ட வகையான பயிற்சியும் அனுபவமும் தேவைப்படுகின்றன என்பதையும் ஒவ்வொரு வகையிலும் எத்தனை ஊழியர்கள் தேவையென்றும் முன்னறிதல் தேவையாகிறது. அடிப்பட்ட நிலைச் செயற்பாடுகளின் ஈடுபட்டிருப்பவர்களின் எண்ணிக்கையின் நிருணயம் மூலக் கூற்றின் உற்பத்தித் திறன் மதிப்பீட்டையும் மூலக் கூற்றின் செலவுகளையும் பொறுத்திருக்கிறது. 650 சோதனைகளை மொத்தமாக நாள்தோறும் எதிர்பார்த்தால், எத்தனை பரிசோதகர்கள் வேண்டும். 15,000,000 ஓய்வு பெற்றுள்ள படைத்துறை வீரர்களில், இவர்களின் நலன்காப்பிற்கான நிறுவனத்தினிடமிருந்து எவ்வளவு பேர்களுக்கு என்ன வகையான உதவி தேவைப்படும்? இச் சேவைகளை அளிக்க என்ன வகையான நிபுணர்கள் எத்தனை பேர் வேண்டும்? இந்த நிலையில் திட்டமிடுவோர்களை எதிர் நோக்கியுள்ள பிரச்சினைகளின் வகைகள் இவைதாம்.

வேலைப் போக்கின் இயல் மாற்று வீதத்தின் முன்னறிவுச் செயல் திட்டமிடலின் மற்றொரு கூருகும். சில அரசாங்கச் செயற்பாடுகள் பெரும்பாலும் நிலையானவை; மற்றவை காலத்திற்கேற்ப மாறும்; இன்னும் சில அலுவல் போக்கோடு மாறும். இம் மாற்றங்களையும் இயன்றவரை கணக்கிடவேண்டும். நடைபெறக் கூடுமானுல் சிப்பந்தித் தொகுதியின் பொறுத்தப்பாட்டிற்காக வகுத்த திட்டத்தையும், பணி ஒதுக்கலையும், உச்ச அளவிலான வேலைப் பளுக்களுக்கு இடையிலான பள்ளங்களை நிரப்புதற்கு இவைகளைக் கணக்கிட வேண்டும்.

நேர இழப்பு அல்லது இயக்க இழப்பு, இவை இரண்டில், ஒன்றைத் தவிர்க்கவும், வளங்களனைத்தையும் முழுமையாகப் பயன்படுத்தலை அனுமதிக்கின்ற வரிசை முறையில் இதன் பல்வேறு பாகங்களும் தடைப்படாது தொடர்கின்ற வகையில் பணியை அமைக்கின்ற பொருளில் நேர் ஒழுங்கு செய்வதோடு திட்டமிடுவோர் தொடர்புடையவர்களாகின்றனர். பேரளவு உற்பத்திக் கட்டத்தில் இயந்திரக் கருவிகளை இணைத்துப் பூட்டும் நிறுவனத்திற்கு உதவுகின்ற தொழிலியற் செயற்பாடுகளில் நேர அறுதியீட்டின் முழு நிறைவான எடுத்துக்காட்டில் காணப்படுகிறது. இந் நிலைக்குப் பின்புறத்தில் தேவையான பாகங்களைக் குறிப்பிட்ட இடத்தில் சரியான நேரத்தில் வழங்குவதற்கு வகுக்கப்பட்ட செயற்பாடுகளின் தொடர்புடைய முழுத் தொகுதியும் இருக்கிறது. பல அரசாங்கச் செயற்பாடுகளுக்கு இந் நடைமுறை பொருந்துகிறது. சிறப்பாக எழுத்து வேலையோடு முதன்மையாகத் தொடர்புடையவர்களுக்கும் இது பொருந்தும்.

செயல் திட்டம் வகுத்தல் என்று சிறப்பாக விவரிக்கப்படவேண்டியவைகளில் இச் செயற்பாடுகள் எல்லாம் அடங்கா. இருப்பினும், இவை பெரும் தொழில் துணிவுகளின் மேலாண்மையின் இயல்பான கூறுகளாகும். பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் செயல்முறையில் இவைகள் உள்ளடங்கி இருக்கின்றன. திட்டமிடலின் இப் பரப்பெல்லையில் பயிற்சித் திறமுடைய ஆண்களையும் பெண்களையும் பொதுச் சேவைக்காகப் பெற வேண்டும். விவரத்தில் நாட்டம், கற்பனை செய்துபார்க்கும் திறமை, இடை உறவு உணர்ச்சி, சிறியதை வைத்துப் பெரிதுபடுத்தும் திறமை போன்றவைதான் தேவைப்படுகின்றன. நல்ல செயல் திட்டம் வகுப்போர் அனுபவத்தால் வழக்கமாகத் தம் வேலையோடு வளர்கின்றனர். எந்த மட்டத்திலும் இவர்களுடைய பணி, பள்ளி அனுபவ அடிப்படையில் அமைவதில்லை; இக் கலை படிப்பாலன்றிப் பழக்கத்தால் பெறப்படுகிறது.

படிநிலை அமைப்பிற்குள் திட்டமிடற் பணியின் பகிர்வு கவனம் திற முறையிலிருந்து சூழ்ச்சித் திறத்திற்கும், பரந்த குறிக்கோளிலிருந்து வழி முறைகளுக்கும் நகரும்பொழுது இடம் பெயர்கிறது. செயல் திட்டம் வகுத்தல் நிரந்தரப் பணியின் இடை, உயர் நிலைகளின் முதன்மையான அலுவலாகும்.

3. உற்பத்தி

நிறுவனச் செயற்பாடுகளின் தலையாய பணி உற்பத்தியாகும். நிரந்தர சிவில் பணியின் சிறப்பான கடமைகளில், ஏற்கத்தக்க விலையில் தக்க விளைவாக்க நிலைகளைப் பேணுதல், ஒன்றாகும். பின்பற்றித் துரத்துவதற்கான பழுவற்ற ஒலி கடந்த விரை விமானங்கள், அணுப் பிளப்புப் பொருள், திண் காரைச் சாலைகள் போன்ற உற்பத்திப்

பொருள்கள் திட்ப முடையனவாகவும் இருக்கலாம் அல்லது நாடு கடத்தல் ஆய்வு முடிவு அல்லது பள்ளிக் குழந்தைகள் பட்டத் தகுதி போன்ற குறைந்த திட்பமுடைய விளைபொருள்களாகவும் இருக்கலாம். சேவை செய்யப் பொது நிறுவனங்கள் இருக்கின்றன. இந்தச் சேவைகளை உற்பத்தி செய்யும் பொறுப்பு முதன்மை நிறுவனத்தைச் சேரும்.

ஓர் அமைப்பின் விளைவாக்கத் திறன், திட்பம், திட்பமற்ற பொருட்கூறுகள் பல சேர்ந்தமைந்ததேயாகும். இந்த நூலில் பதிவாகியுள்ள ஒவ்வொன்றும் விளைவாக்கத் திறனோடு தொடர்புடையதேயாகும். இதற்கு மேலானவை இதில் இடம் பெறவில்லை.[7] சுருக்கமான மேற்கோளுக்கென மூன்று பொருள்கள் கொடுக்கப்பட்டுள்ளன: விளைவாக்கத் தரங்களின் வளர்ச்சி; ஆள் வளப் பயன்பாடு; மேற்பார்வைக் கலை.

(1) தரங்கள்: ஓர் அலுவலரின் அமைப்புப் போதிய அளவு பயனுடையதாக இருக்கிறதா, தனிப்பட்ட ஊழியர்கள் தகுதியுள்ளவர்களாக இருக்கிறார்களா, உற்பத்தி நிலை கூடுகிறதா அல்லது குறைகிறதா வென்பதை உறுதி செய்வதற்கு இவருக்கு உதவ, செயற்பாட்டிற்கான பொறுப்புடைய ஒவ்வொருவருக்கும் வேலைத் தரங்கள் தேவையாகின்றன. வாலாயமான அரசாங்க அலுவல் திறன்களுக்காகப் பொருத்தமான தரங்களை வகுக்கலாம்; செயல் நிறைவேற்றத்தைக் காட்டுவதற்கும் பதிவுகளை வைத்துக்கொள்ளலாம். இத்தகைய தரங்கள் உயர் மட்டங்களில் சிற்றளவே இயைபுள்ளனவாக இருக்கின்றன. உயர் மேலாண்மையில் குறிப்பிட்ட தரங்கள் தேவையில்லை.

ஓர் இயந்திர சாதனச் செயற்பாட்டில் இயந்திரத்தின் வேகம் தரங்களை உறுதி செய்கின்றது. தொழிலாளர்களுக்கும் முதலாளிகளுக்கும் இடையேயான பேச்சு வார்த்தைகளாலும் தர நிருணயம் ஏற்படுகிறது. படைக்கலச் சாலைகளிலும் மற்றப் பொது உற்பத்தி நிறுவனங்களிலும் இருப்பதுபோல், அரசாங்கப் பணியின் இவ்வகையான தரத்திற்குப் பல எடுத்துக்காட்டுகள் இருக்கின்றன.

அடுத்தடுத்து நிகழும் செயற்பாடுகளில் சீரிய இடரின்றித் தரங்களை வகுக்கலாம். தபால்களை வகைப்படுத்திப் பிரித்தல் இதற்குப் பொருத்தமான எடுத்துக்காட்டாகும். கொடுக்கப்பட்ட நேரத்தில் வகைப்படுத்திப் பிரித்த கடிதங்களின் எண்ணிக்கையிலும் தவறுகளின் எண்ணிக்கையிலும் தரம் வெளியிடப்படுகிறது. ஏற்படுத்தப்பெற்ற உற்பத்தி விகிதத்தைத் தபால் எழுத்தர்கள் பேணுவதை உறுதிசெய்ய இவர்கள் இடையிடையே விசாரிக்கப்

[7] Cf. Simon, Smithburg, and Thompson, 'Public Administration, for a valuable analysis of the Problem from the behavioristic point of view.

படுகின்றனர். இவ் வகை எண்ணியலான தரத்திற்கு, திருந்தாப் படித் தட்டச்சடிப்பு, ஒப்ப எழுதக் கூறல் போன்ற பல தனிச் சிறப் பமைந்தனவும் ஆனால் அடிக்கடி நிகழ்கின்றனவுமான செயற்பாடுகள் போன்றவை உதவி செய்கின்றன.

அரசாங்கப் பணியின் பல வகைகள் தரம் வகுத்ததற்குச் சிறி தளவே இணங்கத்தக்கனவாக இருக்கின்றன. ஆனல் வாலாய மல்லாத மற்றச் செயற்பாடுகளில் ஊழியர்களின் மாறுகின்ற பல பணிகளுக்கும் பெரு முயற்சியும் கூர்மதியும் பயன்படுத்தப்பட்டன. இந்த முயற்சியில் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் வனச் சேவை தலைமை பெற்றிருக்கிறது. எங்குத் தீர்ப்பும் உசித அதிகாரமும் இன்றியமையாதனவாக இருக்கின்றனவோ அங்குச் செயற்பாடுகளில் தரங்களை வாய்பாட்டிற்குச் சுருக்குவது இயல்பாக இயலாததாகும். விளைவாக்கம் பிந்தியதும் வேறுபட்டதுமான பொருளை ஏற்றுக்கொண் டிருக்கிறது. இயலறிவையொட்டி இதை மதிப்பிட்டனர்.

நடைமுறைப்படுத்தக்கூடிய இடங்களில் தரங்களுக்கான தேட்ட மும் இவைகளின் பயன்பாடும் இருந்தபோதிலும் இது தொழில் சார்ந்த பணித் தொகுதிக் குழுவின் சிறப்பான கடமைப் பொறுப்பாக இருக்கிறது. திட்டமிடல், மேற்பார்வையிடல், செய்பொருள் ஆக்க அளவைப் பேணுதல் ஆகியவற்றில் இவைகள் பயனுடையனவாக இருக்கின்றன. இப் பணி அரசியல் தலைமையின் எல்லைக்கு வெளியே இருக்கிறது.

(2) பணியாள் தொகுதியைப் பயன்படுத்துதல் : இறுதியான மறைவாற்றலையும் உடனடியான பணி ஒதுக்கல்களையும் குறித்து மிகப் பயனுள்ள முறையில் பணியாள் தொகுதியைப் பயன்படுத்து தலைப் பெறல் இடைநிலை, உயர் மேலாண்மையின் தலையாய கட மைகளில் ஒன்றாகும். பொது அல்லது தனியார் அமைப்பு எதிலும், நன்ருகப் பயன்படுத்துதலும் பணியாள் தொகுதியின் மிக முழுமை யான வளர்ச்சியும், உண்மையில் வெற்றியின் திறவுகோல்களாகும். செயல் நிறைவேற்றக் கண்காணிப்பும், திறமையைக் கண்டு பிடித் தலும், வளர்த்தலும் உயர் நிரந்தரப் பணியின் சிறப்பான கடமை யாகும்.

பல வகையான பயிற்சித் திட்டங்களால் இப்பணியின் ஒரு பகுதி நிறைவேற்றப்படுகிறது. பிந்திய அதிகாரமொன்றில் இவைகள் விவாதிக்கப்படுகின்றன. மனிதன் எங்குச் சிறப்பாகப் பணியாற்ற முடியுமோ அங்கு ஒரு பதவியில் அவரைப் பொருத்துவதற்குப் பணி ஒதுக்கல்களையும் மறு ஒதுக்கல்களையும் செய்வதில் ஒரு பகுதி அக்கறையும் அறிவுத் திறமாகும். மறைவாற்றல் மிக்க ஆண் களையும் பெண்களையும் தேடுவதற்கும் வருங்காலப் பொறுப்பு களுக்காக இவர்களை மேம்படுத்தியதை உறுதி செய்வதற்கும் வேண்டு மென்றே செய்யப்பெற்ற முயற்சி ஒரு பகுதியாகும்.

இத் துறையில் முற்போக்கான தொழில் நிறுவனங்களைவிட அரசாங்கம் சிறிதளவுதான் வெற்றிகண்டிருக்கிறதென்று பரவலான கருத்தொன்றிருக்கிறது. தொடக்க நிலையிலேயே தனித்திறமிக்க ஆண்களையும் பெண்களையும் அடையாளம் கண்டுணர்ந்து இனம் குறிப்பிட நிச்சயமாக முறையான முயற்சிகள் பெரும்பாலும் இல்லாம லிருக்கின்றன. இவர்களுக்குப் படிப்படியாக முன்னேக்கிச் செல்லுகிற வாய்ப்பை அடைவதில் வேண்டுமென்றே செய்யப்பெற்ற ஏற்பாடு என்பதைவிடத் தற்செயல் நிகழ்வென்றே கூறலாம். பணியைத் தொழிலாகக்கொண்ட திறமைமிக்க ஆண்களும் பெண்களும் தவிர்க்க முடியாதவாறு தோன்றுவர்; ஆனல் ஆள் வளமையைப் பயனுள்ள முறையில் பயன்படுத்தத் திட்டமிடப்பெருத முறையில் அனுபவ மூப்பால் சாதாரணத் திறமையர் பெரும்பாலும் முன்னேறுகின்றனர். இந்த வகையில் உயர் மேலாண்மை தன்னுடைய பொறுப்பை நிறை வேற்றவில்லை. திறமைமிக்க இளம்படியினரின் முன்னேற்றத் திற்காக இவர்களுடைய நிறுவனத்தின் நீண்டகால நலன்களுக்கு இவர்களது பிரிவின் உடனடியான நலன்களை விட்டுக்கொடுக்கும் இவர்களின் கடமையை முதல் நிலை மேற்பார்வையாளர்கள் பொது வாக அறிந்து கொள்ளாதிருந்தனர்.

(3) மேற்பார்வை: மேற்பார்வைப் படி அமைப்புமுறையை மேல்நோக்கி இதனுடைய மிக உயர்ந்த மட்டங்களுக்குச் செல்கிற தென்பது ஒரு கருத்தாகும். பிரிவுத் தலைவர்களைச் செயலகத் தலைவர்கள் மேற்பார்வையிடுகின்றனர். பிரிவின் தலைவர்கள் உட்பிரிவின் தலைவர்களையும், இவர்கள் கீழ் மட்டத்தில் உள்ளவர் களையும் மேற்பார்வையிடுகின்றனர்.[8] சாதாரணப் பணியாளர் களோடு நேராகச் செயல் தொடர்பு கொள்ளுகிற முதல் நிலை மேற் பார்வையாளர்கள் எல்லாவற்றையும்விட மிகப் பெரு எண்ணிக்கை யினர் என்பதைவிட மேற்பார்வையின் தனிச் சிறப்பிற்குரிய கடமைப் பொறுப்புகளில் குறிப்பிடத்தக்க வகையில் இவர்கள் ஈடுபட் டிருக்கிறர்கள். இப் பத்திகளின் தலைப்புப் பொருளாக இருப் பவர்கள்தாம் இம் முதன்மை மட்டத்தின் மேற்பார்வையாளர்கள்.

குறிப்பிட்ட பணியில் ஈடுபட்டிருக்கும் பணியாளர்களின் நல்ல செயல் நிறைவேற்றம், அனுபவ மூப்பு அடிப்படையில் பணியாளர் களிலிருந்து முதல் நிலை மேற்பார்வையாளர்கள் பொதுவாகப் பொறுக்கி எடுக்கப்படுகிறர்கள். இம் முனையில் அனுபவ மூப்பின் நெருக்கம் மிக அதிகமாகும். வயதான ஊழியர் அனுபவம் பெற்றவர், பல ஆண்டுச் சேவையால் பதவி உயர்வைத் தேடிக் கொண்டிருக்கிறர் என்று ஒப்புக்கொள்ளப்படுகிறது. ஓர் இளைய அனுபவமற்ற ஊழியருக்காக இவரைத் தாண்டிச் செல்லுவது ஒழுங்

[8] John M. Pfiffner, 'Supervision of Personnel.'

குணர்வை இழக்கச்செய்யும். இருப்பினும், மேற்பார்வைக்கான திறமையின் ஆழ்ந்த மதிப்பீட்டால் சமன் செய்யப்படாவிட்டால் அனுபவ மூப்பு, கடமை உணர்வைக் கொன்ற வழிகாட்டியாகும். வெற்றியார்ந்த மேற்பார்வைக்கான தரங்கள் வற்புறுத்திப் பெறத் தக்கனவாக இருக்கின்றன. குறிப்பிட்ட சாதாரணப் பணியின் செயல் நிறைவேற்றத்தில் வெற்றிக்கும் இத் தரங்களுக்கும் தொடர்பில்லை.

முதல் நிலை மேற்பார்வை மிக நுட்பமான, மிகக் கடினமான பணியாகும். வெற்றியின் உடனடியான சோதனை விளைவாக்கமாகும். இதற்கு, முறை, ஒழுங்கு, ஒழுக்கப் பயிற்சி, பயிற்சித் திறம், குழுப்பணி போன்றவை இன்றியமையாக் கூறுகளாக இருக்கின்றன. ஆனால் விளைவாக்கம், வேலை மனப்போக்குகள், பற்றுறுதிகள், ஒழுங்குணர்வு ஆகியவைகளையும் சார்ந்திருக்கின்றன. உரம், ஒத்துழைப்பு, விளைவாக்கக் குறிக்கோள்களை அடையும் விருப்புப் போன்ற நன்மை பயக்கவல்ல மனப்பான்மைகளை மேற்பார்வையாளர் வளர்க்கவேண்டும். எனவே மறைந்திருக்கும் மனித உட்கோளின்மீது சார்புடைய பற்றுறுதிகளை உண்டாக்கும் சிக்கலான கலையோடு ஒவ்வொரு மேற்பார்வையாளரும் எதிர்ப்படுகிறார். குறிப்பிட்ட நிலைகளுக்கு அல்லது மனிதர்களுக்கான இயலறிவு எதிர் செயலின்மேல் பெரும்பாலான மேற்பார்வையாளர்கள் சார்ந்திருக்கின்றனர். இவர்களுடைய முந்திய வேலை யனுபவத்தில் இவர்களுடைய சொந்தக் கட்டுப்பாடு விதிப்பிலிருந்து எதிர்ச் செயல்கள் வளருகின்றன. இவர்களுடைய பொறுப்பிற்கான பயிற்சியின் பலனைச் சிலர் பெற்றிருக்கின்றனர்.

விலக்குகளுக்கு மாறாக, முதல் நிலை மேற்பார்வையாளர்கள் இன்னும் சாதாரணப் பணியில் இருக்கையில், மறைவாற்றலான முதல் நிலை மேற்பார்வையாளர்களை உருவாக்குவதற்காகச் செயல் திட்டம் பொதுவாக இல்லாமலிருக்கிறது. இவர்கள் புதிய கடமைகளை ஏற்கும்பொழுது இவர்களுக்கான பயிற்சித் திட்டமும் இல்லாமலிருக்கிறது. இதன் பயனாக மேற்பார்வைக் கலையைப் பெரும்பாலும் அனுபவத்தில் கற்றுக்கொண்டிருக்கின்றனர். அனுபவ வாயிலாகக் கற்றுக்கொள்ள விரும்புகிறவர்களுக்குச் சாதாரண நோக்கங்களுக்குகந்த இத் திட்டம் சில நன்மைகளைப் பெற்றிருக்கிறது. ஆனால் மேற்பார்வைக் குரிய சாதனம் உயர் பண்புத் தரமற்றிருப்பதையும் தவறுசெய்து கற்கும் முறை விலையேறியதாக இருப்பதையும் வெளிப்படுத்த, பெருமளவு சான்றிருக்கிறது. சாதாரண (பணியாளர்) மேற்பார்வை மட்டத்தில் முதன்மைச் செயற்பாடுகள் மிகக் குறைந்த பயனுடையனவாக இருக்கின்றன என்று உண்மையாக ஒரு பொதுக் கருத்து இருக்கிறது. இருபதாண்டாகக் கூட்டரசுப் பணியில் குறையீடு இருக்கிறது. ஆனால்

முன்னேற்றம் மந்தமாகவே இருந்திருக்கிறது. இரண்டு தெரிந்த பரிகாரங்கள் இருக்கின்றன. முதல் நிலையில் மேற்பார்வையாளர்களைத் தெரிவுசெய்வதில் மிக்க அக்கறை, இடையிடையே 'மறுபயிற்சி'க் கலந்தாய்வோடு, இவர்களுடைய கடமைகளின் செயல் நிறைவேற்றத்திற்கான குறிப்பிட்ட பயிற்சி, மேற்பார்வையாளர்களுக்கு அதிகமாக அதிகாரம் கொடுப்பதற்கும் இவர்களை இன்னும் மிகையாகப் பொறுப்புடையவராக்கவும், இவர்களுடைய கடமைகளின் வெற்றியார்ந்த செயல் நிறைவேற்றத்திற்காகச் செயல் தூண்டு விசைகளைச் செயற்படுத்தவும், உயர்வான தரங்களுக்கு எட்டாதவர்களை உடனடியாக அகற்றுவதற்கும், இத்திட்டங்களுக்கப்பால், இவைகளுக்குச் சமமான சிறப்பான சீர்திருத்தங்கள் இருக்கின்றன. இருப்பினும், இறுதி ஆய்வில், ஆள் அமர்த்துவதிலும் இளம் படி நிலையிலும் இடை நிலையிலும் உயர்ந்த பண்புமிக்க பணியாட்களைத் தொடர்ந்து வைத்துக்கொள்வதிலும் மேற்பார்வையின் பண்பு நயம் ஆட்சி முறையின் வெற்றியைச் சார்ந்திருக்கிறது.[9]

4. அமைப்பும் முறைகளும்

நிரந்தரத் தொழில் சார்ந்த பணித் தொகுதியில் பெரும்பாலும் அடங்குகின்ற முதன்மைப் பணியின் முடிவு பெருத கூறு, வேலை செய்கிற முறைமைகளின் பகுப்பாய்வும் மேம்பாடும் ஆகும். முறைமைப்பணி அமைப்பு எனப் பெயர்பெற்றவைகளில் தனிச்சிறப்பாய்வு செய்கின்ற அலுவலர்களின் அறிவுரையையும் உதவியையும் பெற்ற இது இடைநிலை மேலாண்மையின் தலையாய பொறுப்பாகும்.[10]

நடைமுறைகள், தொடர்பு முறைகள் ஆகியவற்றின்மீதான சிறப்பு முதன்மையோடு தொழிலின் செயல்முறை யாற்றுகின்ற எல்லாக் கூறுகளின் மேம்பாடான அமைப்பு, முறைமைப் பணிகளை (O and M) விரிவாக விளக்கலாம். கிடைக்கின்ற வளங்களின் மிக்க முழுமையான பயன்பாட்டைப் பெறுவதும், அல்லது மாருக முயற்சி இழப்பையும் வீணழிவையும்இயன்றவரை விலக்குதலும்நோக்கமாகும். இத் துறையின் வல்லுநர் வழக்கமாக ஆட்சி இயலின் மாற்றியல் தேர்வாராய்ச்சியாளரெனவும் வழங்கப்படுகின்றனர். அறிவியல் சார்ந்த மேலாண்மை இயக்கத்தின் வழி வந்தவை அமைப்பும் முறைமைப் பணியும் ஆகும். ஏதாவது ஒரு குறிக்கோளை அடைய அல்லது ஏதாவது ஒரு செயலை நிறைவேற்ற ஒரு சிறந்த வழியைக்

[9] *தொடர்புடைய பெருஞ் சிறப்புமிக்க தலைப்பிற்கு*, Charles E. Redfield, 'Communication in Management' (Chicago: University of Chicago Press, 1953) *என்ற நூலைப் பார்க்கவும்.*

[10] Catheryn Seckler-Hudson, 'Processes of Organization and Management' (Washington: Public Affairs Press, 1948).

காணுதல் பிரெடெரிக் டப்ல்யூ. டெய்லர் (Frederick W. Taylor) என்பாரின் குறிக்கோளாகும். 1906ஆம் ஆண்டிலிருந்து இன்று வரை நகராட்சி ஆராய்ச்சிச் செயலகம் அமைப்பு, முறைமை ஆய்வு களில் ஈடுபட்டிருந்தது. லாஸ் என்ஜெல்ஸ் (Los Angeles) பட் ஜெட், திறமைபற்றிய, குறிப்பிடத்தக்க செயலகங்களைப்போல் இதே நோக்கத்திற்குக் கணிசமான எண்ணிக்கையிலான நகரங் களும் மாநிலங்களும் அலுவல் சார்ந்த நிறுவனங்களைப் பெற்றிருக் கின்றன. '1313' குழுவில் ஒன்றான தனித்துறை நிறுவனமாகிய பொதுத் துறை ஆட்சிஇயல் சேவை நிலையம், இவ்வகை ஆட்சிஇயல் ஆய்வுகளில் மாநகர்களுக்கும், மாவட்டங்களுக்கும், மாநிலங்களுக் கும், கூட்டரசாங்கத்திற்கும் மற்ற நாடுகளுக்கும் உதவுகிறது.

கூட்டரசாங்கத்தில், 1913ஆம் ஆண்டில் திறமைக்கான செய லகம் ஏற்பட்டதோடு இந்த வழிகளில் முறையான பணி தொடங் கியது. 1933ஆம் ஆண்டில் பட்ஜெட் செயலகத்தோடு இது ஒருங் கிணைக்கப்பெற்றது. ஆனால் மேலாண்மை அமைப்பு அலுவலகம் என்று இப்பொழுது வழங்கப்படுகிற ஆட்சி மேலாண்மையின் செயலகப் பிரிவு 1939-ல் அமையும்வரை நல்லரசாங்கத்திற்கான இதனுடைய பங்களிப்பை முன்கொண்டு செய்ய ஒன்றும் செய்ய வில்லை. இப் பிரிவு அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டில், ஏன் உலகிலேயே, இதனுடைய வகையில் மனத்தில் ஆழ்ந்து பதியத்தக்க நிறுவன மாயிற்று. கூட்டரசு நிறுவனங்களில் பெரும்பாலானவை குறிப்பாக ஆயுதப் படைகள் இப்பொழுது நன்கமைந்த அமைப்பையும் முறைமை அலுவலகங்களையும் பெற்றிருக்கின்றன.

இயலாததாக இல்லாவிட்டாலும், அமைப்பு, முறைமைகள் என்று சரியாக விளக்கக்கூடிய பணியின் பல்வேறு வகைகளை வகைப் படுத்துவது கடினமாகும். நல்வினைப் பயனுக வரையறையின் எல்லை களை நுட்பமாக வகுக்கவேண்டிய தேவையில்லை. இப் பணியி னுடைய மிக முக்கியமான பல பிரிவுகளை ஆராய்ந்து இதை அறிந்து கொள்ளலாம்.

(1) அமைப்புப் பகுப்பாய்வு: சிறிய பிரச்சினைகளின் விவரங்க ளோடும் அமைப்பு முழுமையும் சார்ந்த பிரச்சினைகளோடும் ஆட்சி இயலின் மாற்றுத் தேர்வாராய்ச்சியாளர்கள் தொடர்புகொண்டிருக் கின்றனர். செயல் திட்டங்கள் இடைவிடாமல் மாறிக்கொண்டிருக் கையிலும் முழு மொத்த அளவு வளர்ந்துகொண்டும் தேய்ந்து கொண்டுமிருக்கையிலும் இப் பிரச்சினைகள் ஓயாமல் வந்துகொண் டிருந்தன; எந்த அமைப்பும் நிரந்தரமாக இருக்கமுடியாது; இந்த அமைப்போடு தொடர்புகொண்டிருக்கிற நிலையான கொள்கைகள் நிலையாக இருக்கும்வரை எந்தக் கட்டுமானமும் நிரந்தரமாக

இருக்கமுடியும். அமைப்பு ஆய்வுகள் பல அடிப்படைக் கூறுகளை அடிப்படையாகக் கொண்டிருக்கின்றன. முந்திய அதிகாரங்களில் இவைகள் விவரிக்கப்பட்டிருக்கின்றன. கட்டுமானத்தை எளிதாக்க, தரத்திற்குகந்த பாகங்களை ஒரு தனித்த பணிக்கு உட்படுத்த, அதிகாரத் தெளிவுபடுத்த, நேரடியான தன்மையைப் பெற, பொருள் தெளிவின்மையைத் தவிர்க்க, வளர்ச்சித் தடை நிலையை அகற்ற, ஒவ்வொரு பாகத்தையும் மற்றவைகளோடு பயனுள்ள வகையில் தொடர்புபடுத்தவும் மாற்றியல் தேர்வாராய்ச்சியாளர் நாடுகிறார்.

(2) **நடைமுறைகள்** : அரசாங்கம் எப்பொழுதும் இதனுடைய முறையான ஆட்சி நடைமுறைகளைப் பெற்றிருக்கிருக்கிறது. முதல் உலகப்போருக்குச் சற்றுமுன் இவைகளின் முறையான ஆய்வும் மேம்பாடும் தொடங்கின. 1920-ல் இருந்து 1940ஆம் ஆண்டு வரை இவை விரிவடைந்தன. இரண்டாவது உலகப்போரின்போது இவைகள் மரபுரிமையாயின. 'நடைமுறைகள்' என்ற சொல் இனப் பொதுவானது. பல்வேறு வகையான பணியோடு செயல்தொடர்பு கொள்வதற்கான குறிப்பிட்ட விதிகள், வழக்கங்களின் திரளென இது பெயர் பெறும். இவைகளில் பல வழக்கம் சார்ந்தன. இதில் ஒரு பகுதி 'புதிர்நிலை'யானது. இதைப் பழைய பணியாளர்கள் தெரிந்து கொண்டிருப்பர். புதியவர்கள் இதை வருந்திக் கற்கவேண்டும். உருவாக்கமுடியாத ஓர் எச்சம் எப்பொழுதும் இருக்கிறது. தஸ்தாவேசுகளைச் சுற்றி வளரும் நெகிழ்ச்சியான எழுதப்பெறாத அரசியலமைப்பாக இது இருக்கிறது.

நடைமுறைகளின் ஆய்வின் ஒரு கூறு ஆட்சி இயலின் வரிசைமுறையின் சோதனையை உட்படுத்துகிறது. எடுத்துக்காட்டாக, பயண இசைவுச் சீட்டிற்கான விண்ணப்பத்திற்கும் அதைப் பெறுவதற்கும் இடையில் நடப்பவைகளையும், அல்லது இடர் உதவி வேண்டுகோளுக்கும் இடர் உதவி பெறுவதற்கும் இடையில் நடப்பவைகளையும் போன்ற தொடர்ச்சியான செயற்பாடுகளை இச்சொல் குறிப்பிடுகிறது. பல மிகச் சிக்கலான, நீண்ட இத்தகைய வரிசைமுறைகளில் எல்லா ஆட்சியும் செயல் முறையில் சேர்ந்துவிடுகிறது, மிகக்குறைவான நேரத்தோடும் முயற்சியோடும் மிக உயர்ந்த தரத்தோடும் இறுதி நிலைப் பயனை அடைய, தொடர்ச்சியான வரிசைமுறைப் பணிகளை வகைப்படுத்துவதும் இவைகளுக்கு இடையேயான படிநிலைகளை வரிசைப்படுத்துவதும் மாற்றியல் தேர்வாராய்ச்சியாளரின் நோக்கமாகும்.

காலதாமதம் ஏற்படும் முனைகளிலும் விளைவாக்கத்தைப் பாதிக்கின்ற சீரற்ற வேலைவாய்ப்பு முனைகளிலும் ஆட்சிஇயல் வரிசைமுறைகளின் ஆய்வு பிரிந்துவிடுகிறது. சிறப்பான அட்டவணைக்

குறிப்புக் காரணமாக கிராம மின்சார வசதி அமைக்கும் நிலையத்தின் ஒரு சிறப்பான நிகழ்வை கோம்ஸ் டோக் கிளாசர் (Comstock Glaser) என்பார் அறிவித்தார். 1936-ல் மின்சார வசதியளிக்கும் திட்டத்தில் நிதி ஒதுக்கலிலிருந்து கட்டுமானம் அமைக்கும் ஒப்பந்தத்தில் கையெழுத்திடும்வரையில் எல்லாத் தஸ்தாவேசுகளையும் பார்வையிடத் தேவையான சராசரிக் காலம் முப்பத்தாறு வாரங்களாயிற்று. 1937ஆம் ஆண்டில் இது இருபத்திரண்டு வாரங்களுக்கும் 1938-ல் பதினாறு வாரங்களுக்கும், 1939-ல் பதின்மூன்று வாரங்களுக்கும், 1940 ல் பன்னிரண்டு வாரங்களுக்கும் குறைக்கப் பட்டது.[11]

(3) செயல் எளிமையாக்குதல்: பெரும்பாலும் ஒவ்வொன்றிலும் ஒரு சிறிதே இருந்தபொழுது, கடுஞ்சோதனையான போர்க் காலம் செயல் எளிமையாக்குதலில் கவனம் செலுத்தியது. தாள் செயற்பாடுகளுக்குச் சிறப்புக் கவனம் செலுத்தப்பட்டது. இத் தகைய செயற்பாட்டின் மொத்த அளவு மிகப் பெரியதாக இருந்தது; 1945ஆம் ஆண்டில் கூட்டரசாங்கம் 300,000,000 செக்குகள் (Cheques) எழுதப்பட்டன. 80,000,000 செலவுச் சீட்டுகள் தணிக்கை செய்யப்பட்டன. 1,530,000,000 கடிதங்கள் அனுப்பப்பட்டன. சிறிதளவு எளிதாக்குதலும் மனத்தில் ஆழ்ந்து பதியத்தக்க சேமிப்பைக் கொடுக்கும். இரண்டாவது உலகப் போரின்போது கூட்டரசாங்கத்தில் பெருமேம்பாடுகள் நிறைவேற்றப்பட்டன. பல செயற் பாடுகள் தேவையற்றுப்போயின; பல சுருக்கப்பட்டன; குறுக்கு வழிகள் புகுத்தப்பட்டன; ஆட்சிமுறையின் வரிசைமுறைகள் குறைக்கப்பட்டன; 'கார்பன் காப்பி'களின் எண்ணிக்கை குறைக்கப் பட்டது.[12]

செயல் எளிமையாக்குதலின் மற்றொரு கூறு நமூனுக்களைப் பற்றியது. விசாரணையின் சாத்தியமும், தணிக்கைத் தேவைகளையும் கருத்தில் கொண்டால் அரசாங்க நடவடிக்கைகள் முற்றிலும் எழுத்துருவிலேயே இருக்கவேண்டும். இதற்குப் பல நமூனுக்கள் தேவைப் படுகின்றன. இருப்பினும், அரசாங்கத்திலும் மற்ற இனங்களிலும் நமூனுக்களின் எண்ணிக்கையும் பதிவுகளின் எண்ணிக்கையும் அதிகரிக்க முற்படுகின்றன. ஒரு காலத்தில் முக்கியமாக இருந்த நமூனுக்கள் இவைகளின் மதிப்பு ஒழிந்த பின்னரும்கூடத் தொடர்ந்து இருந்துவருகின்றன. கார்பன் காப்பி நோய், அதாவது கடிதப் போக்குவரத்தின் மிகைப்படியான நகல்களின் பயனற்ற பெருக்கம்,

[11] Comstock, Glaser, 'Administrative Procedure' (Washington: American Council on Public Affairs, 1941). p. 171.

[12] 'Work Simplification as Exemplified by the Work Simplification Program of the U. S. Bureau of the Budget,' Public Administration Service, No. 91 (1945).

இதே பிரச்சினையின் மற்றொரு கட்டமாகும். ஒரு காலத்தில் ஏற்பட்ட நடைமுறை யொழுங்குகள் இதே திசையில் இதே வேகத்தோடு தொடர முற்படுகின்றன. என்ன நடைமுறை யொழுங்குகள் இன்றியமையாதனவாக இருக்கின்றன வென்பதைப் பெரும்பாலும் வெளியே இருக்கும் மாற்றியல் தேர்வாராய்ச்சியாளர்தாம் உறுதி செய்யக்கூடும். தாள் பணிகளுக்கு எதிராகப் போர் முடிவதில்லை.

(4) இயந்திரச் செயற்பாடுகள்: அரசாங்க அலுவல் மிகப் பேரளவானது. பல நிகழ்வுகளில் நடைமுறை யொழுங்குச் செயற்பாடுகளுக்கும் மீண்டும் மீண்டும் நடக்கும் செயற்பாடுகளுக்கும் இயந்திரங்களைப் பயன்படுத்தலாம். இவைகளின் பயன்பற்றி, அமைப்பு, முறைமைகள் பற்றிய நிபுணர்கள் அறிவுரை அளிக்கின்றனர். மக்கள் தொகைக் கணிப்புச் செயலகம் தன் பணிகளை முதலில் இயந்திர மயமாக்கிற்று. இதனுடைய ஊழியர் ஒருவர், பிரித்து வகைப்படுத்தவும் கணக்கிடவும் மின்சார இயந்திரமொன்றைக் கண்டுபிடித்தார். மிக உயர்ந்த அளவு முழு நிறைவிற்கு வளர்க்கப்பட்ட இந்த இயந்திரங்களின் நீண்ட வரிசைகள் செயலகத்தின் நடைக்கூடங்களில் பரவிக்கிடக்கின்றன. பிரித்து வகைப்படுத்தும் மின்சார இயந்திரம் கூட்டரசு உளவுச் செயலகத்தில் விரல் பதிவுகளை வகைப்படுத்துகிறது; அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் பொதுப் பணியாளர் தேர்வுக் குழுவில் தேர்விற்குரிய விடைத் தாள்களைத் திருத்துகிறது; சமூக இடர்க் காப்புறுதி ஆட்சி நிலையத்தில் 50,000,000 பேர்களுக்கு மேற்பட்டவர்களின் பதிவுகளை வைத்திருக்கிறது. பெருமளவில் அலுவலகப் பணி இயந்திர மயமாயிற்று. இயந்திரச் செயற்பாடுகளால் செலவைக் குறைக்கவும் பணியைத் துரிதமாக்கவும் புதிய வழிகளைக் கண்டுபிடித்தல் நிபுணர்களின் கடமைப் பொறுப்புகளில் ஒரு பகுதியாகும்.

(5) இட அமைப்புத் திட்டம்: வெளியையும் ஒளியையும் நன்கு பயன்படுத்துதல் ஓர் அளவு தொழில் நுட்பப் பிரச்சினையாகும்; ஆனால் வழக்கமாக இது இன்னும் கூடுதலானதாகும். ஒரு தொழில் நுட்பப் பிரச்சினையாக, வேலை யோட்டத்தை எளிதாக்க, சாய் மேசைகளையும் தளவாடங்களையும ஒழுங்குபடுத்துதல், ஒவ்வொருவரோடும் பணியாற்ற வேண்டியவர்களை ஒன்று திரட்டுதல், தேவையற்ற குழப்பத்தைத் தவிர்த்தல், ஒளியையும் மற்றவைகளையும் அதிகரித்தல் போன்றவைகளோடு இது தொடர்புடையதாகும்.

மற்றொரு கருத்தில், இட அமைப்புத் திட்டம் ஒழுங்குணர்வின் மேல் விளைவுகளைப் பெற்றிருக்கிறது. சில சமயங்களில் தகுந்த இட

அமைப்புகள் சிறிய போராட்டத்தின் குறிக்கோளாக இருக்கின்றன. இடம் ஒதுக்குவதில் தனிச் சலுகைக்கான சான்று நன்றாக வரவேற்கப் படவில்லை. சிறந்த இடங்களை வயதில் மூத்த ஊழியர்கள் தேடிப் பெறலாம். இது அனுபவ மூப்பு விதியின் ஓர் இயல்பாகும்; பரந்த அளவில், போதாக் குறையான வசதிநலங்கள் ஒழுங்குணர்விற்கும் விளைவாக்கத்திற்கும் திட்டமாகத் தடையாக இருக்கின்றன. குறைந்த ஒளி, வெப்பம், காற்றோட்டம் ஓய்வுபெற அறை வசதிகள் ஆகியவை களும் இதே போன்ற மற்றக் குறைபாடுகள் செயற்பாட்டைத் தடை செய்கின்றன. இவைகளின் மேம்பாடு பொதுவாக மேற்பார்வை யாளர்களுடைய பொறுப்பாகவும் இட அமைப்பு நிபுணர்களின் பொறுப்பாகவும் இருக்கிறது.

5. அரசியல் தலைமைக்குப் பதில் சொல்லும் பொறுப்பு

முழு அமைப்பின் கொள்கை இணக்கத்திற்கு ஆட்சிமுறையின் தொழில் சார்ந்த மட்டங்கள் அரசியல் தலைமைக்குப் பதில் சொல்லும் பொறுப்புடையன. பதில் சொல்லும் பொறுப்பு அல்லது பொறுப்பின் இந்தக் கூறு மேலே சொல்லப்பட்டிருக்கிறது. மறுபடியும் கீழே விவாதிக்கப்படுகிறது. நிதி, செயற்பாடு சார்ந்த மற்ற வகையான பொறுப்பும் இருக்கின்றன. முதன்மை நிறுவனத்தின் தொழில் சார்ந்த உயர் மட்டங்களின் பொதுப்பணிகள் இவற்றின் இன்றிய மையாக் கூறுகளாகும்.

கணக்குப் பொறுப்பின் வழக்கமான பொருள், நிதியைக் குறிக் கிறது. பொது நிதிகளைப் பெற்றுக்கொண்ட அலுவலர்களும் ஊழியர் களும் இவைகளின் பயன்பாட்டிற்குப் பொருளிலும் உருவிலும் பொறுப்புடையவர்கள். நிறுவனத்திற்குள் இப் பொறுப்பு முதலில் செயற்படுத்தப்பட்டது; பின்னர்த் தணிக்கை செய்யும் அலுவலகம் இறுதி நிருணயத்தால் இதைச் செயற்படுத்தியது. பின்வரும் ஓர் அதிகாரத்தில் இந்தத் தலைப்புப் பொருள் விளக்கப்படுகிறது.

சிறிது நன்றாக ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்ட கூறுபாடு கணிசமான சாதனைகளுக்குப் பொறுப்புடையது. நிதி, ஆற்றல் போன்றவைகளின் செலவிலிருந்து காங்கிரசும் அரசியல் நிருவாகமும் முடிவுகளை எதிர் பார்க்கின்றன. ஏற்படுத்தப்பட்ட பழைய செயல் திட்டங்களில் சாதனைகள் வாலாயமானவைகளாகவும் நம்பத் தக்கனவாகவும் இருக் கின்றன; புதிய செயல் திட்டங்களில் இயல்பு மீறிய காலதாமதங் களும் தோல்விகளும் இருக்கலாம்; அரசாங்கக் கடன்களின் பல மிலியன்களைச் செலவிட்ட லஸ்ட்ரன் கூட்டு நிறுவன (Lustron Corporation)த்தின் நிகழ்வுகள் கருதற்குரியன. அலாஸ்காவில், லோன் ரிவர் (Lone River) என்னுமிடத்தில் அமைக்கப்பட்டிருந்த அமெரிக்க ஐக்கியநாட்டின் வெள்ளீயக் கூட்டு நிறுவனம் 1954ஆம்

ஆண்டில் $3,000,000-க்கும் அதிகமான அரசாங்கக் கடன்களைச் செல விட்டுவிட்டது இதன் மூன்றுண்டுச் செயற்பாட்டிற்குப்பின் நடை முறையில் இது வெள்ளீயம் உண்டாக்கவில்லை. இத்தகைய ஆட்சித் தோல்விகளைத் தவிர்த்தல் உயர் மேலாண்மை மட்டங்களின் முதன்மையான கடமைப் பொறுப்புகளாகும். இவைகள் எப் பொழுது ஏற்பட்டாலும் இவர்கள் பதில் சொல்லப் பொறுப்புடைய வர்கள்.

பொருள் நிலையான சாதனைகளுக்கான பொறுப்பு ஆண்டு தோறும் வெளிவரும் நிறுவன அறிக்கைகளிலும் தனி அறிக்கை களிலும், அவ்வப்போதான பகுப்பாய்வுகளிலும் குறிக்கப்பட்டிருக் கிறது. மதிப்பீடுகள்பற்றிய காங்கிரஸ் கமிட்டிகளின் விசாரணையின் பொழுதும் பட்ஜெட் செயலகத்தின் விசாரணையின்பொழுதும் ஆண்டு தோறும் கணக்கெடுப்பு இருக்கிறது. நிறுவனச் செலவினங்களையும் விளைவாக்கத்தையும் திறனாய்வோர்கள் ஒவ்வொன்றிற்கெதிராகச் சமன்பாடு செய்கின்றனர். பல்வேறு நிறுவனங்களின் பணி விளை வாக்கம் இவைகள் தம் அருஞ்செயல்களைப் பதிவுகளால் வெளிப் படுத்தவேண்டும்.

அமைப்பை முழு ஊக்கத்தோடு பேணுவதற்கான பொறுப்பு மிக நுட்பமான வகையாகும். இதனுடைய செயற்பாடுகள் தலைமை நிருவாகிகளின் அரசியல் பதவிக் காலத்திற்கப்பாலும், தொழில் சார்ந்த ஊழியர்களின் பணி வீச்சளவிற்கப்பாலும் தொடர்கிறது. அரசியல், ஆட்சி இயல் முறையில் உயர்ந்த மட்டங்களில் இருப் போர் இதனுடைய விளைவாக்கத் திறமையைப் பேணி வலியூட்டலும் பெரும் கடமைப் பொறுப்பாகும். ஆள் வளமையை இடைவிடாது புதுப்பித்து வளர்த்தல், ஓரளவு மரபுகளையும் குறிக்கோள்களையும் போற்றி வளர்த்தல், ஓரளவு மாறுகின்ற தேவைகளுக்குக் கட்டு மானத்தை மாற்றியமைத்துக்கொள்ளுதல் கடமைப் பொறுப்பாகும். இவ் வகையான பொறுப்பைச் செயற்படுத்த முறையான நிறுவனம் சார்ந்த வழி இல்லை. இது மிக நுட்பமானது. இருப்பினும், தொழில் சார்ந்த நிருவாகி எவரும் இதன் செல்லுபடியாகும் நிலையை ஐயுற முடியாது.

அமைப்பு முழுவதும் சிதறியிருக்கும் பொறுப்பின் மற்றொரு கூறு, நிறுவனத்தையும் இதனுடைய செயல் திட்டத்தையும் பொது மக்கள் ஏற்கும் தன்மையையும் நலந் தருகின்ற பொது உறவுகளையும் பேணுகிறது. அரசாங்க நிறுவனங்களின் புகழும் அரசாங்கத்தின் புகழும், பொது ஊழியர்களோடு குடிமக்களின் எண்ணில்லாச் சொந்த அனுபவங்களின் பல் பொருட்கூட்டாகும்.[13] சிறப்பாகக்

[13] John A. R. Pimlott, 'Public Relations and American Democracy (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1951).

குடிமக்களோடு நேராகத் தொடர்புகொள்ளும் ஒவ்வோர் அலுவலரும் அரசாங்க ஊழியரும், இதை இவர்கள் உணர்ந்தாலும் உணரவில்லையென்றாலும் பொதுத் தொடர்பு அலுவலரே. மரியாதைப் பண்பாலும் உதவும் மனப்பான்மையாலும் ஊழியர்கள் மற்றவர்களை மகிழ்விக்கலாம் அல்லது அதிகாரத்தைக் காட்டியும் உயர்வு மனப்பான்மையாலும் இவர்கள் சினமூட்டலாம். பொது நிறுவனம் ஒன்றைப் பற்றி ஒருமித்த கருத்தொன்று இருப்பதைத் தவிர்க்க வழியில்லை. பகைமை, நாசவேலை, எதிர்ப்புப் போன்றவைகளால் வெளிப்படையாக எடுத்துரைக்கப்பட்ட பொது மனப்பான்மையிலிருந்து விரைந்தேற்றுக்கொள்வதும் ஒப்புதலான ஆதரவு ஒழுங்காகக் கிடைப்பதுமான ஒன்றுக்கும் ஆட்சி நிறுவனத்திற்கும் மக்களுக்கும் இடையில் இருக்கும் உறவுகள் ஆயிரம் வேறுபாடுகளோடு மாறலாம். அரசியல், தொழில் சார்ந்த உயர் நிருவாகிகள், நல்ல பொதுத் தொடர்பு வழியாகப் பொது ஆதரவைப் பெறுவதற்குப் பொறுப்புடையவர்களாக இருக்கின்றனர். வெற்றி அல்லது தோல்விக்கு இவர்கள் பதில் சொல்லக் கடமைப்பட்டவர்கள்.

இதிலும் இதற்கு முந்திய அதிகாரத்திலும் விவரிக்கப்பட்டிருக்கும் ஆட்சிக் கடமைகளின் வகைகளில் 1789ஆம் ஆண்டில், செயலாளர்களும், தலைமை எழுத்தர்களும் செயலகம், பிரிவு ஆகியவற்றின் தலைவர்களும் ஈடுபட்டிருந்தனர். அந் நாளிலிருந்து இவர்கள் இவைகளோடு தொடர்பு கொண்டிருக்கின்றனர். இவர்கள் முதன்மைப் பணியின் உயிர்நாடிகளாவர். வாஷிங்டனும் ஹாமில்டனும், ஜெஃபர்சனும் கலாட்டினும் (Gallatin), ஜாக்சனும் கெண்டலும் (Kendall) அலுவல் முறையின் இவர்களுக்குப் பின் வந்தவர்களும் சிறியனவும் பெரியனவுமாகிய முடிவுகளை எடுக்கவேண்டியும் இவைகளுக்கான அரசியல் பொறுப்பை ஏற்கவேண்டியும் இருந்தது. பொருள் விளக்கம் செய்யும் கடமையையும் கொள்கையையும் ஆட்சியின் பண்பையும் மெய்ப்பிக்கின்ற கடமை, உயர் அரசியல் தலைமை உறுப்பினர்கள்மீது மரபுப்படி வந்தடைந்தது. உயர் மட்டங்களில் இவர்கள் திட்டமிடுகின்றனர்; இவர்களுடைய செயலகத் தலைவர்களும் கீழ்நிலைச் சிப்பந்தித் தொகுதியும் செயற்பாட்டிற்குத் திட்டமிடுகின்றனர்; இவர்களுக்குக் கொடுத்த வளங்களோடு தொழில் சார்ந்த துறையினர் கொள்கையை நிறைவேற்றுகின்றனர்.

நிதி அளிப்பு, பணியாட்களைத் தெரிந்தெடுத்தலும் மேலாண்மையும், அதிகாரம் அளித்தலும் கட்டுப்படுத்தலும், ஆட்சி நிறுவனம் முழுமையும் அமைத்தல் போன்ற இவைகளெல்லாம் முதன்மை நிறுவனத்தைச் சார்ந்திருக்கின்றன. மக்களின் உரிமை

கள், சிறப்புரிமைகள் போன்றவைகளில் தலையிடாமல் சேவை செய்ய உதவும் வகையில் இவைகள் திட்டமிடப்பட்டுள்ளன. சிப்பந்தித் தொகுதியும் துணையான நிறுவனங்களும் முதன்மை நிறுவனத்திற்குப் பணியாற்றுகின்றன. சிவில் இராணுவக் குறிக்கோள்களை நிறைவேற்ற முதன்மை நிறுவனம் தலையாய கட்டமைப்பாகும்.

கூட்டரசு வாதியின் வெளியீடுகளில் (Federalist Papers) ஹாமில்டன் குறிப்பிட்ட, நல்ல அரசாங்கத்தின் அடிப்படைகளாகிய ஒற்றுமை, காலத் தொடர்ச்சி, வளங்கள், தகுதி ஆற்றல்கள் போன்றவைகளால் பெறக்கூடிய உரம், போதிய பொறுப்பு, மக்கள் மீதான சார்பு போன்றவைகள் தொழில் நுட்ப, மேலாண்மைக்குரிய மேம்பாட்டின் ஒரு நிலையில் இயன்றவரையில் செய்து முடிக்கப்பெற்றன.

16. நிதி மேலாண்மைக்கான அமைப்பு

உருவளவு, வரலாற்று வழிப்படி முறை வளர்ச்சி, அல்லது பண்பாட்டு அடிப்படைகள் ஆகியவற்றைச் சேர்க்காமல் எல்லா ஆட்சி முறைகளும் பொதுவில் பலவற்றைப் பெற்றிருக்கின்றன. பணம் வசூலிப்பதற்கான நடைமுறைகளும் நிறுவனமும், பண ஒதுக்கல், கணக்குகள் வைத்தல், பதிவுகளின் தணிக்கை போன்றவை எங்கும் பரவி இருக்கும் இவைகளின் கூறுகளில் அடங்கும். நிதியையும் ஆட்சியையும் பிரிக்கமுடியாது. மனிதனையும் இவனுடைய நிழலையும் பிரிக்க முடியாததைப்போல், ஒவ்வோர் ஆட்சி நடவடிக்கைக்கு நிதிபற்றிய உட் கருத்துகள் இருக்கின்றன. பணியாற்றும் ஊழியர்கள் அல்லது அலுவலர்களின் இழப்பீட்டிற்காக மிகக் குறைந்த அளவில் பணச் செலவின்றி எதையும் செய்ய முடியாது. ஆகையால் நிதி, அரசாங்க நிருவாகிகளின் தவிர்க்கொண்ணாத, முதன்மையான பொறுப்பாகும்.

1. நிதி மேலாண்மையின் பரப்பும் விளக்கமும்

அலுவலர்களுக்கு நிதிகள் கிடைக்க வகுக்கப்பட்ட செயற்பாடுகளையும் இவைகளின் சட்டப்படியான, திறமையான பயன்பாட்டை உறுதிப்படுத்துவதற்காக வகுக்கப்பட்ட செயற்பாட்டையும் நிதி மேலாண்மை கொண்டிருக்கிறது.[1] இதில் உட்பட்டவை முதன்மையாக (1) நிதிகளை வேண்டுகின்ற நிருவாக அமைப்புகள்; (2) நிதிகளை அளிக்கக்கூடிய சட்ட சபைகள், இவைகள் மட்டுமே நிதி அளிக்கலாம்; (3) நிதிகளின் செலவைக் கட்டுப்பாடு செய்யும் நிருவாகப் பதவிகள்; (4) நிதிகளின் பயன்பாட்டு நேர்மையையும் முறைமை உடைமையையும் நிருணயம் செய்யும் தணிக்கை அலுவலகங்கள். ஒரு சிறிய நகரிலும் கிராம அரசாங்கத்திலும் பொதுவாக நிதி மேலாண்மை எளிதாக இருக்கிறது; மாநகர்களில் தல அரசாங்

கத்தின் திகைப்பூட்டத்தக்க கட்டங்களில் இது ஒன்றாகும்; மக்கள் தொகை பெருகியுள்ள அரசுகளிலும் கூட்டரசாங்கத்திலும், அமைப்பு, நடைமுறைகள், பிரச்சினைகள் போன்றவை மிகக் கடினமாக இருக்கின்றன.

அரசாங்கச் செயல் திட்டங்களின் ஆதரவோடு தொடர்பில்லாத நோக்கங்களை நிதிச் செயற்பாடுகள் பெற்றிருக்கின்றன. இவைகள் இந்த நூலில் ஆராயப்படவில்லையென்றாலும் இவைகளை அடையாளம் கண்டு இனம் அறியவேண்டும். இவைகளின் பரந்த உட்குறிப்புகளில், பொதுக் கொள்கையின் சில பொது இயல்புகளை நிறைவேற்றவேண்டுமென்றே இவைகள் வகுக்கப்பட்டிருக்கலாம் அல்லது இவைகள் பாதிக்கலாம். வருவாய் வளத்தைப்போல் காப்பு வரியும், வணிகக் கொள்கைச் செயல் நிறைவுறுத்தும் ஒரு கருவியாக இருந்திருக்கிறது. கந்தகத் தீக்குச்சிகளின்மீதான கூட்டரசாங்கத்தின் வரி விதிப்பு இவைகளைப் பயன்பாட்டிலிருந்து விலக்குவதற்கு ஒரு வசதியான வழியாக இருந்தது. புகை பிடிப்பதற்காக உற்பத்தி செய்யப்பட்ட அபின்மீதான கூட்டரசு வரி, இந்த மயக்கம் தரும் மருந்துச் சரக்குகளின் பயன்பாட்டை நிறுத்துவதற்கே விதிக்கப்பட்டது. குறிப்பிட்ட வயதிற்குக்கீழ் உள்ள குழந்தைகளை வேலைக்கமர்த்தும் தனி மனிதர்கள் அல்லது கூட்டு நிறுவனங்களின் நிகர ஆதாயத்தின்மீதான வரி வருமானத்தை உயர்த்துவதற்கன்றிக் குழந்தையை வேலைக்கமர்த்துவதைக் குறைக்கும் முயற்சியாகும். மிகைகளின் மீதான வரி விதிப்பு வழியாக நிலக்கரி உற்பத்திக் கட்டுப்பாட்டை 1937ஆம் ஆண்டின் நிலக்கீழார்ந்த நிலக்கரிச் சட்டத்தில் நாடினர். வேலையில்லாமை இழப்பீட்டிற்கான சமூக இடர்க்காப்புச் சட்டம், இழப்பீட்டுத் திட்டங்களை அரசுகள் ஏற்படுத்த அரசுகளைப் பயனுள்ள முறையில் வற்புறுத்த வகுக்கப்பட்டது.[1] உடனடியான குறிப்பிட்ட நோக்கத்தையும் இன்னும் பெரிய இறுதிப் பயனையும் செய்து முடிப்பதற்குச் செலவினங்களும் திட்டமிடப்படலாம். 1933ஆம் ஆண்டிற்கு பின் கூட்டரசாங்கத்தின் தணிக்கைக்குட்பட்ட மூலதனம், தேசியப் பொருளாதாரத்தைச் சமன் செய்யப் பல பொதுக் கட்டடப் பணிச் செலவுகள் போன்றவை இதற்கு எடுத்துக்காட்டுகளாகும். சமூகச் சீர்திருத்தத்தை அடைவதற்குப் பொதுச் செலவினங்களின் பயன்பாடு வால்ஷ் ஹீலி (Walsh-Healy) சட்டத்தில் எடுத்துக்காட்டு மூலமாக விளக்கப்பட்டிருக்கிறது. பொது ஒப்பந்தங்களில் விலை குறிப்பிட்டுக் கேட்பவர்கள் பின்பற்றவேண்டிய குறைந்தபட்ச நிபந்தனைகளை இச் சட்டம் வகுத்தது. இரண்டாவது உலகப் போருக்குப்பின், மார்ஷல் திட்டம், தொழில் நுட்ப உதவி, இராணுவ உதவி போன்ற மற்ற

[1] Roy Blough, 'The Federal Taxing Process' (New York: Prentice-Hall, 1952) ch. 16.

வெளிநாட்டுச் செயற்பாடுகளால் சர்வ தேசக் குறிக்கோள்கள் சிறப் படைந்தன.

நிதி நிகழ்வுகளின் சமூக, அரசியல் தனிமுறைச் சிறப்பு மிக முக்கியமாக இருந்தபோதிலும் இந்த நூலின் பரப்பிற்கு வெளியே இவைகளின் கூறுகள் இருக்கின்றன. ஆட்சி இயல்பற்றியவை களைக்காட்டிலும் பொதுக் கொள்கையின் பெரும் பிரச்சினைகளைப் பற்றியனவாக இவைகள் இருக்கின்றன. அல்லது இங்குக் கருத் தாய்வு செய்யவேண்டியதிலிருந்து விலக்கப்பட்டிருக்கின்ற தனி நிலையான பிரச்சினைகளை, ஆட்சியின் நிலைகளாக, இவை உட் படுத்துகின்றன.

பொது நிதியியலின் களத்திலிருந்து பெரும் பகுதி நூலுக்கு வெளியே இருப்பது இதிலிருந்து தெரிகிறது. இதனுடைய மூன்று முதன்மையான பிரிவுகளாகிய பொதுச்செலவு, வருவாய், நிதிஇயல் ஆட்சி போன்றவைகளில் பிந்தியதோடுமட்டுமே நாம் அக்கறை கொண்டிருக்கிறோம். ஆகையால், பின் வரும் அதிகாரங்களில், பொது வருவாயின் பல்வேறு வளங்கள், அரசாங்கத்தின் பல்வேறு பரப்புகளில் இவைகளின் பகிர்வு, இவைகளின் வீழ்தகவு, இவை களின் சமூக, பொருளாதார விளைவுகள் போன்றவைகள்பற்றி எதுவும் கூறப்படமாட்டாது. நமது சமூகக் கட்டமைப்பில் அரசாங் கத்தின் பங்குபற்றிய புதிய மனப்பான்மைகளை வெளிப்படுத்துகின்ற பல, விரைவாக மாறுகின்ற பொதுச் செலவினங்களை நாம் ஆராயப் போவதில்லை. அனுகூலமான வணிகச் சமநிலை, நீண்டகால மூல தனச் செலவினத் திட்டம், சமூக அநீதிகளை வரி விதிப்பால் அகற்று தல், அல்லது இவைகளின் எதிர் மாறானவை போன்ற சமன் செய்யப்பெற்ற பட்ஜெட் நல்லியல்புகளின் தொடர்புடைய பொருளில் நாம் ஆராயப்போவதில்லை.

பதிலாக, நிதி மேலாண்மையின் இந்த ஆய்வில் உள்ளார்ந்த கருத்து நிலை, மற்ற ஒழுங்கான செலவினங்களை ஏற்பதற்கும், தளவாடங்கள் வாங்குவதற்கும், தேவையான பணியாட்களை அமர்த்துவதற்கு நிதிகளை வேண்டுகின்றவரும், சட்டத்தைச் செயற் படுத்தி நிறைவேற்றும் தலைமை நிருவாகி அல்லது செயற்பாட்டு அலுவலர் ஆகியோருடையதாகும். ஆகையால், நிதிகளைப் பெறல் இவரது முதல் கடமைப் பொறுப்பாகும். இவருடைய நிறுவனச் செயற்பாட்டின் செயல் நிறைவேற்றத்தில் நிதிகளைப் பயன்படுத்து தல் இவருடைய இரண்டாவது கடமைப் பொறுப்பாகும். நிதிகளின் போக்கைக் காட்டவும், இவைகளது செலவின் முடிவுகளைச் சுட்டிக் காட்டவும் இவர் கணக்கு வைத்திருக்கவேண்டும். இறுதியாக, ஒவ் வொரு நுணுக்க விவரத்திலும் இவரது செயலின் தகவையும் சட்டப்

படியான நிலையையும் நிருணயிக்க ஒரு சுயேச்சையான தணிக்கைக்குத் தம் பதிவுகளை வைக்கவேண்டும். பொதுத்துறை ஆட்சியின் ஒரு பாகமாக நிதி இயல் மேலாண்மையின் முக்கியமான கூறுகள், பொதுவாக அல்லது குறிப்பிட்ட வருவாயின் தொகையிலும் செலவிலுமன்றி, இந்தத் தொடர்ச்சியான நடவடிக்கைகளில் உட்பட்டிருந்த உறவுமுறைகளையும்பற்றியனவாகும். இதன் விளைவாக, எண் இலக்கங்களோடன்றியும் போக்குவழிகளோடன்றியும் நாம் இந்த உறவு முறைகளோடு தொடர்பு கொள்வோம்.

நிதிச் செயற்பாடுகளை நடத்திச்செல்ல ஒரு கணிசமான அமைப்புத் தேவைப்படுகிறது. இதில் ஒரு பாகம் பெரும்படியான இயங்கு துறைகளில் இருக்கிறது. பட்ஜெட் அலுவலர்கள், நிதி இயக்குநர்கள், கணக்குத் தணிக்கையாளர்கள், கணக்கர்கள், தணிக்கையாளர்கள் போன்றவர்கள் அடங்கிய இதில் ஒரு பாகம் வெளியே இருக்கிறது. நிதி மேலாண்மைக்கான அமைப்பு எங்கும் பரவியிருக்கிறது. உயர் மேலாண்மையிலிருந்து முதன்மை நிறுவனம், சிப்பந்தி நிறுவனம், துணை நிறுவனங்கள் உட்பட இடைநிலை மேலாண்மை வழியாக இது செல்கிறது. தலைமை நிருவாகிகள், துறைத் தலைவர்கள், பட்ஜெட் செயலக அல்லது நிதி அலுவலர் இவர்களுடைய நெருங்கிய உதவியாளர்கள் ஆகியோர் உயர் மேலாண்மையின் கவனத்திற்குள் வருகிறார்கள். மதிப்பீடுகள், செயல் திட்டங்கள் ஆகியவை ஒவ்வொன்றும் மற்றொன்றோடு தொடர்புகொண்டிருப்பதால் எல்லா இடைநிலை மேலாண்மைகளும் ஒன்றுக்குள் ஒன்று அடங்கியுள்ளன.

2. நிதி மேலாண்மைக்கான அமைப்பு

நிதிச் செயற்பாடுகளை நடத்துவதற்குத் தேவையான அரசாங்க அமைப்புப்பற்றிய முழுமையான நோக்கு, இதனுடைய பரப்பாலும் சிக்கலான தன்மையாலும் படிப்பவர்களைத் திடுக்கிடச்செய்யும். கூட்டரசாங்கத்தில் இதன் தோற்றத்தைப்பற்றிய குறிப்பை இந்த ஆசிரியரின் வரலாறு சார்ந்த ஆய்வுகளில் படிக்கலாம். இப்போதைக்கு, கூட்டரசு நிதி நிறுவனம்பற்றிய சுருக்கமான கருத்தும், அரசுகளில் காணப்படும் நிதி அமைப்புகளின் கட்டுமானம்பற்றிய சுருக்கமும் இருக்கிறது. ஒவ்வோர் அரசிலும் தயாராகக் கிடைக்கும் தஸ்தாவேசுகள் மாற்றங்களையும் விலக்குகளையும் ஆராய அனுமதிக்கின்றன.

(1) கூட்டரசாங்கம்: அதிபர், இச் சொல்லின் ஒரு பொருளில், கூட்டரசாங்க நிதி அமைப்பின் தலைவராக இருக்கிறார். பட்ஜெட்டுகளின் இறுதி நிலை, இராணுவ, சிவில் செலவுகளை இவை

களுக்கிடையே பகிர்தல், வெளி நாடுகளின் உதவிக்குத் தொகை வேண்டல், எதிர்பார்க்கும் வருவாய்க்கும் செலவிற்கும் இடையே யான சமநிலை போன்ற நிதிபற்றியவைகளில் அடிப்படையான முடிவுகளை உண்மையில் இவர் செய்கிறார். படிநிலை அமைப்பின்கீழ் நிலையில் வழக்கமாக நிதிக் கோரிக்கைகள்பற்றிய வேறுபாடுகள் தீர்க்கப்பட்டாலும், பட்ஜெட்டில் நிறுவனங்களின் நிதிக்கோரிக்கை களைப் பொறுத்தவரையில் இந் நிறுவனங்களுக்கிடையே எழுகின்ற பூசல்களைத் தீர்க்க இவர் ஓர் இறுதிநிலை நீதி மன்றமாகவும் செயற் படலாம். நிதிச் செயற்பாடுகளுக்கான அன்றாடப் பொறுப்பு இவ ருக்கு எதுவுமில்லை.

பட்ஜெட் செயலகம், கருவூலத் துறை, பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகம் ஆகியவை அரசாங்கம் விரவிய மூன்று பெரிய நிதி பற்றிய அலுவலகங்களாகும். நிதி மேலாண்மையோடு அக்கறை கொண்டிருக்கும் முதன்மையான நிறுவனம் பட்ஜெட் செயலக மாகும். மத்திய மேலாண்மை நிறுவனம் என்ற முறையில் இதன் நிதி சாராத பணிகள் முன்னமேயே விவரிக்கப்பட்டிருக்கின்றன.[2] பின்வரும் அதிகாரங்களில் சிறிது விரிவாக விளக்கப்பட்டிருக்கும் இதனுடைய நிதிபற்றிய நிறுவன மதிப்பீடுகளை மறு பரிசீலனை செய்தல், காலாண்டுப் பண ஒதுக்கல்களைப்பற்றிப் பின் ஏற்படும் மாறு தல்கள் போன்றவைகளை ஏற்றல், துணைப் பண ஒதுக்கல் கோரிக்கை களின் மறு பரிசீலனை, கணக்குவைப்பு முறைகளை ஏற்படுத்துவதில் கருவூலத்தோடும் பொதுக்கணக்கு வைப்பு அலுவலகத்தோடும் ஒத்துழைத்தல், செலவினச் செயல் திட்டங்களில் அதிபரின் கொள் கையைச் செயற்படுத்துதல் போன்ற பணிகள் அடங்கி இருக் கின்றன. நிதிச் செயற்பாடுகள், ஆட்சிச் செயற்பாடுகள் ஆகிய இரண்டிலும் செயலகம், அதிபரின் செயலியாக இயங்குகிறது. இதன் உயர்ந்த தகு நிலையும் இந்த உறவுமுறைபற்றியதேயாகும். இந்த நிலையில்தான் 1954ஆம் ஆண்டின் செயலகத்தின் அமைப்பு அறிவிக்கப்பட்டது. இயக்குநரையும் உதவி இயக்குநரையும் தவிர, நடைமுறையில், நிரந்தரத் தொழில் சார்ந்த பணித்தொகுதியின் ஒரு பாகமாக இச் சிப்பந்தித் தொகுதி முழுவதும் ஏற்புப் பெற்றதை 1953ஆம் ஆண்டின் ஆட்சிகளின் மாற்றம் எடுத்துக்காட்டியது.

பட்ஜெட் செயலகத்தின் இயக்குநரை செனெட்டின் இணக்க மின்றி அதிபர் அமர்த்துகிறார். ஜெனரல் டாவுஸ் (General Dawes) என்பாரிலிருந்து கணக்கிட்டால் முதல் மூன்று இயக்குநர்கள் இராணுவ அலுவலர்கள். ஹரோல்டு டி. ஸ்மித் (Harold D. Smith)

[2] ஐந்தாம அதிகாரத்தைப் பார்க்கவும். Frederick J. Lawton, 'Legislative-Executive Relationships in Budgeting as viewed by the Executive' (Public Administration Review, XIII (1953), 169.

என்பவர் 1939-லிருந்து 1946ஆம் ஆண்டுவரை இயக்குநராக இருந்தார். இவர் மிச்சிகன் அரசில் பட்ஜெட் இயக்குநராகவும் முன் அனுபவமுடைய தொழில் சார்ந்த அரசாங்க ஆட்சியாளராகவும் இருந்தார்; பிரடெரிக் ஜே. லாட்டன் (Frederick J. Lawton) என்பார் செயலகத் தரங்களிலிருந்து பதவி உயர்வுபெற்ற தொழில் சார்ந்த அலுவலர் அதிபர் எய்சன்ஹோவர் தம் இயக்குநர்களைத் தொழில் துறைகளிலிருந்து பெற்றார். உயர் கொள்கைக் குரியவைகளும் பட்ஜெட் நடைமுறை யொழுக்கங்களும் இப் பதவியில் உட்பட்டிருக்கின்றன. தலைமை நிருவாகியின் நம்பிக்கையைப் பெற்றிருக்கும் ஒருவர்தாம் இப் பதவியை ஒழுங்காக வகிக்கலாம்.

அரசாங்கத்தின் நிருவாகப் பிரிவின் அமைப்புப்பற்றிய ஹூவர் கமிஷனின் சிபாரிசுகளைப் பின்பற்றிச் செயலகத்தின் மதிப்பீடு சிப்பந்திகளையும் அமைப்பு, மேலாண்மைச் சிப்பந்திகளையும் கலந்திணைக்கும் வகையில் செயலகம் மாற்றியமைக்கப்பட்டது. இயக்குநருக்குக் கீழ், செயலகத்தின் பணி இப்பொழுது நான்கு உதவி இயக்குநர்களால் நடத்தப்படுகிறது. இவர்கள் முறையே, பட்ஜெட் மறு ஆய்வு, சட்ட ஆக்கம்பற்றிய முற்சுட்டுவரைவாக்கம், மேலாண்மையும் அமைப்பும், புள்ளி விவரத் தரங்கள் போன்றவைகளுக்குப் பொறுப்புடையவர். பட்ஜெட் மறு ஆய்விற்கான உதவி இயக்குநர் முதன்மையான ஐந்து பிரிவுகள் வழியாகச் செயற்படுகின்றனர். இவை யாவன : வணிகமும் நிதியும், சர்வதேசியத் தொடர்புடையன, தொழிலாளரும் பொது நலமும், இராணுவம், வளங்களும் சிவில் கட்டடப் பணிகளும். இப் பிரிவு ஒவ்வொன்றும் உட் பிரிவுகளாகப் பிரிக்கப்பட்டிருக்கின்றன. பல்வேறு துறைகள், நிறுவனங்கள் ஆகியவற்றின் மதிப்பீடுகள் இவைகளுக்குள் பகிர்ந்துகொள்ளப் பட்டிருக்கின்றன. முதன்மையான பட்ஜெட் அலுவலர் பட்ஜெட் ஆய்வாளராவார். ஜனவரி 1, 1954ஆம் ஆண்டில் செயலகத்தின் மொத்தச் சிப்பந்தித் தொகை 425 ஆக இருந்தது.

கருவூலத் துறை, கணக்குச் செயலகத்தின் வழியாகப் பல்வேறு நிதிபற்றிய அறிக்கைகளைத் தயாரிக்கிறது; மத்தியக் கணக்கு வைப்புப் பதிவுகளையும் பார்த்துக்கொள்கிறது. கணிசமான எண்ணிக்கை மண்டலப் பட்டுவாடா அலுவலகங்கள் வழியாகவும், பட்டுவாடாப் பிரிவு வழியாகவும் செயற்பட்டுப் பல அரசாங்கங்களின் மத்திய பட்டுவாடா நிறுவனங்களாகவும் இது இருக்கிறது. சுங்கவரிச் செயலகத்தின் வழியாகவும் உள்நாட்டு வருவாய்ச் செயலகத்தின் வழியாகவும் சிறப்பாக, இது கூட்டரசின் வருவாயைத் திரட்டுகிறது.[8]

[8] உள்நாட்டு வருமானத்தைத் திரட்டியவர்களின் சில அலுவலகங்களின் அவதூறுகள் பின்னர் 1952-ல் வெளியாயின. இதையொட்டிக் களபபணி புரட்சிகரமாகச் சீரமைக்கப்பட்டது. அரசியல் பதவியாகிய வரி வசூலிக்கும் பதவி நீக்கப்பட்டது. சிவில் சேவையின் தொழில் சார்ந்த உள்நாட்டு வருவாய் இயக்குநர் பதவி புகுத்தப்பட்டது. இருப்பினும், சுங்கவரி வசூலிப்பவர்களுக்கும் அஞ்சல் அலுவல் தலைவருக்கும் இதே பரிகாரத்தை மேற்கொள்ளக் காங்கிரசு மறுத்தது.

பணம் அச்சிடலும் கடன் பத்திரங்கள் அச்சிடலும் இதனுடைய பொறுப்பாகும். இப் பணி அச்சிடும் உருவம் செதுக்கும் அலுவலகத்தில் நடக்கிறது. இது அக்கசாலையைச் செயல்படுத்துகிறது. பொதுக் கடனையும் இது செயலாட்சி செய்கிறது. கூட்டரசு மயக்க மருந்துகள் கட்டுப்பாட்டுச் சட்டத்தையும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் கறையோரப் பகுதியின் காப்பையும் இது பார்த்துக்கொள்ளுகிறது. இது அமெரிக்கப் பெருமாநிலத்திற்குள்ளும் கடல் கடந்தும் செயல்படுகிறது. மிக முக்கியமான கூட்டரசுத் துறைகளில் இது ஒன்ருக எப்பொழுதுமே இருந்திருக்கிறது. 1954 ஆம் ஆண்டில் இதன் ஊழியர்களின் எண்ணிக்கை 80,000-க்கு மேலாகும்.

தணிக்கையாளர் நாயகத்தின் தலைமையின்கீழ் இயங்கும் பொதுக் கணக்கு வைப்பு அலுவலகம், கணக்குகளைத் தணிக்கை செய்யவும் தீர்க்கவும்கூடிய ஒரு பெரிய கூட்டரசு நிறுவனமாக இருக்கிறது. இதனுடைய செயற்பாடுகள் பின்வருகிற அதிகாரத்தில் விவரிக்கப்படுகின்றன. ஆனல் தணிக்கை, விசாரணை ஆகியவற்ருேடு, கூட்டரசாங்கத்தின் கணக்குவைப்பு முறையை ஏற்படுத்தவும் பொறுப்புடைய தென்பதையும் இங்குக் குறிப்பிடலாம். இது காங்கிரசின் ஓர் அங்கமாகும்.

ஒவ்வொரு துறையும் நிறுவனமும் தன்னுடைய சொந்த, உள் தேவைகளையும், மூன்று மத்திய நிதிபற்றிய நிறுவனங்களின் தேவைகளையும் நிறைவு செய்யவேண்டும். சுருக்கமாகக் கூறின், ஒரு நிறுவன நிதி அலுவலகம், இதனுடைய தலைவரின்கீழ், (1) மத்திய நிறுவனத்தின் கணக்குகளையும் நிதி அறிக்கைகளையும் பேணல், (2) எல்லா நிதிகளையும்பற்றிய பிரச்சினைகளில் தலைவருக்கு ஆலோசனை கூறல், (3) ஆண்டு பட்ஜெட்டைத் தயாரித்துப் பட்ஜெட் செயலகத்தின் முன்னும் காங்கிரசின் கமிட்டியின் முன்னும் மெய்ப்பித்தல், (4) பல்வேறு உட்பிரிவுகளுக்கான ஒதுக்கீடுகளைக் கட்டுப்படுத்தலும் பதிவு செய்தலும், (5) நிதிகளின் மாற்றங்கள் குறித்தும் மதிப்பீடுகளிலிருந்து விலகல்களைப்பற்றியும் ஆலோசனை கூறல்; இப்போதைய அல்லாது இனிவரப்போகிற கொள்கையின் நிதி உட்பொருள்கள்பற்றிப் பொதுவாக ஆலோசனை கூறல் போன்றவைகளுக்கும் பொறுப்புடையதாகும். நிறுவன நிதி அலுவலர் நிலையாலும் செல்வாக்காலும் உயர்ந்த தகுநிலை பெறுகிருர். இவருடைய நீண்ட கால சேவையின் காரணமாக நிதிப் பிரச்சினைகளுக்கப்பாலும் இவர் பெருமை பெறுகிருர்.

ஓர் அமைப்பை எடுத்துக்காட்டி விளக்குவதற்காக வேளாண்மைத் துறையிலுள்ள பட்ஜெட், நிதிச் செயலகத்தை எடுத்துக்கொள்ளலாம். இதன் தலைவராக வில்லியம் எ. ஜம்ப் (William A. Jump) என்பார் பல ஆண்டுகள் இருந்தார். கூட்டரசின் தொழில்

சார்ந்த அலுவலர்களில் மிகச் சிறந்தவர்களில் இவர் ஒருவர். கூட்டரசு நிறுவன நிதி அலுவலகத்திற்கு இயல்பாகச் சேரும் பொறுப்பு வகைகளை இது சுட்டிக்காட்டுகிறது: கணக்குவைப்பு, தணிக்கைப் பிரிவு; பட்ஜெட், நிதிபற்றிய அறிக்கை தயாரிக்கும் பிரிவு; மதிப்பீடுகள், ஒதுக்கீடுகளின் பிரிவு; சட்ட ஆக்கம்பற்றிய அறிக்கை விடலும் மேலாண்மை மறுஆய்வு செய்யும் பிரிவு; கொள்வினை, சொத்து மேலாண்மைபற்றிய பிரிவு. பட்ஜெட் நிதி அலுவலகத்தின் சிப்பந்திகள் 1954 ஆம் ஆண்டில் 113 ஆக இருந்தனர். குறிப்பாக இராணுவ அமைப்புகளிலும், இந்த நிறுவனத்திலும் மற்றக் கூட்டரசு நிறுவனங்களிலும் நிதிச் செயற்பாடுகள் மிகப்பெரும் அளவில் இருக்கின்றன. ஒன்றுக்கு மேற்பட்ட நிறுவனத்தில் ஆண்டுப்பட்டுவாடா ஒரு பிலியன் டாலர்களுக்கு மேலாகும்.[4] முதல் உலகப் போருக்குமுன் கூட்டரசாங்கத்தின் முழுஅளவு இதுவாக இருந்தது.

ஒவ்வொரு பெரிய செயலகமும், ஒவ்வொரு பெரிய கள அமைப்பும் இதனுடைய நிதிச் செயற்பாடுகளுக்கு இதன் சொந்தமான சிப்பந்திகளைப் பெற்றிருக்கிறது. இக் கீழ்நிலை நிதி அலுவலர்கள் கணக்குப் பதிவுகளோடும் அறிக்கைகளோடும், மதிப்பீடுகளோடும், ஒதுக்கப்பட்ட நிதிகளின் ஒதுக்கீடுகளோடும் தொடர்புடையவர்கள். இவர்கள் தம் அமைப்புத் தலைவர்களுக்குப் பொறுப்புடையவர்கள்; ஆனால் உயர் நிதி மட்டங்களிலிருந்து வருகின்ற நடைமுறைக் கட்டளைகளுக்கொப்பச் செயற்படுகின்றனர்.

அரசாங்க நிதிச் செயற்பாடுகளுக்கு உள்ளாகும் தாள் பணி மிகப் பெரிதாகும்; ஆனால் பெரும்பாலும் இது இன்றியமையாததாகும். எவ்வளவு சிறியதாக இருந்தாலும், ஒவ்வொரு செலவும் பதிவால் ஆதரிக்கப்படவேண்டும். இப் பதிவு தணிக்கையாளர்களாலும் இடைநிலை மேலாண்மை அலுவலர்களாலும் பரிசீலனை செய்யப்படவேண்டும். பின்னல் பகுப்பாய்வை அனுமதிக்கத்தக்க முறையில் ஒவ்வொரு கொடுக்கலும் வாங்கலும் கணக்குப் பதிவுகளில் எழுதப்படவேண்டும். நாள், வார, மாத, காலாண்டு, அரை ஆண்டு, ஆண்டுதோறுமான அறிக்கைகள் தயாரிக்க உதவியாகவும் கணக்கு எழுதப்படவேண்டும். ஒவ்வொரு செலவின் வழுவற்ற தன்மைப் பதிவுகளில் மிகத் தெளிவாக சட்டசபைகளின் பகை மனப்பான்மை கொண்ட விசாரணைக் கமிட்டிகளின் ஆய்வை இவைகள் சமாளிக்க வேண்டும். அலுவல் தொடர்புடைய நடவடிக்கையின் தகவிற்கான

[4] பின்னலாக அமைந்த இந்த நிதி அலுவலர்கள்பற்றி மிகச்சிறந்த ஆய்வைப் பின்வரும் நூலில் காணலாம்: Frederick C. Mosher, 'Program Budgeting: Theory and Practice' (Chicago: P. A. S., 1954). மிகச்சிறந்த கூட்டரசு பட்ஜெட் அலுவலர்பற்றிய ஆய்விற்கு. Robert A. Walker, 'William A. Jump: The Staff Officer as a Personality,' Public Administration Review, XIV (1954), 233.

த்ஸ்தாவேசு சான்றின் குவியலைப் பேணுவதற்கு, இதற்கொப்பான கணக்கெழுத்தர்கள், ஆய்வாளர்கள், பகுப்பு ஆராய்ச்சியாளர்கள், தணிக்கையாளர்கள் போன்ற ஒரு பெருந் திரளே தேவைப் படுகிறது.

அமெரிக்க ஐக்கியநாட்டில் மிகப் பெருமளவிலான கணக்கு வைப்புப் பதிவுகள் கூட்டரசாங்கத்தினுடையனவாகும். புரட்சியின் மிக முந்திய காலத்திலிருந்தே இவைகள் கவனமாகவும் முழுமை யாகவும் பேணப்பட்டன. (1920ஆம் ஆண்டுவரை) முதல் இரண்டு தணிக்கையாளர்கள், ஆறு கணக்குத் தணிக்கை செய்வோர் போன்றோர்களின் பதிவுகள் இவைகளில் அடங்கின. (1900-வரை) இந்தப் பதிவுகளை அண்மையில் தேசிய சுவடிக் கூட்டத்திற்கு மாற்றும்வரை, இவைகள் வாஷிங்டனுக்கருகில் உள்ள ஒரு படை அமைப்பில் குவித்துவைக்கப்பட்டிருந்தன. இங்கு இவைகள் நான்கு கட்டடத்தில் பன்னிரண்டு அடி உயரமான தட்டுகளில் தொள்ளாயிரம் அடி நீளத்திலும் முந்நூறு அடி அகலத்திலும் அடுக்கிவைக்கப் பட்டிருந்தன. இம் மாபெரும் குவியலான பதிவுகளில்கூட ஒரு தனிப்பட்ட கணக்கைக் கண்டுபிடித்துவிடலாம்! பழமையான அரசு களில் பழைய பதிவுகளின் ஒரு கவர்ச்சியான தொகுப்பையும் பார்வை யிடலாம். வரலாற்றுச் செயல் நோக்கங்களுக்கு இவைகள் மிகப் பெருமதிப்புள்ளவைகளாக இருக்கின்றன.

(2) **அரசும் தல அரசாங்கமும்:** அரசு, தல நிதிகளின் மேலாண்மைக்கான பலவகையான அமைப்புகள் இருந்தாலும், இவை பொதுவான ஒரு பங்கைப் பெற முற்படுகின்றன. வர லாற்றுச் சிறப்புடைய பொருளாளர், தணிக்கையாளர் போன்ற பதவிகள் இவைகளின் வழக்கமான பணிகளைத் தொடர்ந்து நிறை வேற்றுகின்றன; ஆனல் இவைகளோடு, 1900-க்கு முன் பொது வாகத் தெரிந்திராத, கட்டுப்பாட்டுப் பணிகளைச் செய்துகொண் டிருக்கும் வலிமைவாய்ந்த நிதித் துறைகளும் இருந்திருக்கின்றன.

பொருளாளர் பதவிபற்றி எதுவும் சொல்லத் தேவையில்லை. ஏற்றுக்கொள்ளுதல், பாதுகாப்பாக வைத்துக்கொள்ளுதல், பணத் தைச் செலவு வகையில் வழங்குதல் போன்றவை இப் பதவியின் கடமையாகும். விவாதத்திற்கப்பாலான குறிப்பிட்ட நிதிக் காப்புப் பிரச்சினைகள் இந்த அதிகாரத்தின் இறுதியில் எடுத்து விளக்கப் பட்டிருக்கின்றன. இப் பதவியைத் தற்காலத்து நிதித்துறையோடு இணைப்பதற்கு மெதுவான ஒரு போக்கு இருந்தாலும், அரசுகளிலும் மாநகர்களிலும் இப் பதவி பெரும்பாலும் நிருவாகப் பிரிவிலிருந்து சுயேச்சையாக இருக்கிறது. இதனுடைய தனிப்பட்ட அமைப்பைப் பேணுவதற்கு இப்பொழுது காரணம் இருக்கவில்லை.

தணிக்கையாளரின் பணிபற்றிப் பின்வரும் அதிகாரத்தில் விளக்கம் காணப்படுகிறது. இப் பதவியின் தகுநிலை நிருவாகப் பிரிவிலிருந்து முற்றிலும் சுயேச்சையானதென்பதை இங்குக் கூறினால் போதுமானது. இது சட்டசபையின் ஓர் அங்கமாக ஏற்றுக் கொள்ளப்பட்டிருக்கிறது. சில இடங்களில் இப் பதவிக்குரியவர் நேராகத் தேர்ந்தெடுக்கப்படுகிறார். எந் நிகழ்விலும், பொதுச் செலவினங்களின் சட்டம் சார்ந்த தன்மையை நிருணயிக்கவும் பொதுக் கணக்குகளைத் தீர்க்கவும் வரலாற்றுச் சிறப்பிற்குரிய தணிக்கையாளருக்கு அதிகாரமளிக்கப்பட்டிருக்கிறது. பல தல அரசாங்கங்களில் தனியார் நிறுவனங்கள் அல்லது ஓர் அரசு நிறுவனம் தணிக்கை செய்தது.

மாநில, தல அரசாங்கங்களில், ஒரு நூற்றாண்டும் அதற்கு மேலாகவும், பொருளாளர்களும் தணிக்கையாளர்களும் தனித்த அல்லது தலையாய நிதிப் பதிலாட்களாக இருந்தனர். இப்பொழுது மாநில, மாநகர் நிதித்துறைகளால் இவர்கள் குறை நிரப்பப் பெற்றனர். இவைகள் நிதி மேலாண்மையின் மையமாக ஆகியுள்ளன. பத்தொன்பதாம் நூற்றாண்டின் நிதிபற்றிய அவதூறுகளிலிருந்து இந் நிறுவனங்கள் வளர்ச்சியடைந்தன. தலைமை நிருவாகியிடம் பொறுப்பை ஒன்றாக்கும் இருபதாம் நூற்றாண்டின் தொடக்க காலத்துப் பொது இயக்கத்தை இவைகள் வெளியிட்டன. இவருக்கு நிலை இயக்குநர்கள் உடனடியாகப் பொறுப்புடையவராயினர். நிதிக் கட்டுப்பாடு, மேலாண்மை மேம்பாடு போன்றவைகளுக்கான பொறுப்பு அரசுத் துறைகளால் அடிக்கடி சுமத்தப்பட்டன.

நிதி மேலாண்மை, கட்டுப்பாடு ஆகியவற்றிற்கான அமைப்பு அரசுக்கரசு கணிசமாக மாறுகிறது. 1917ஆம் ஆண்டில் இலினாய்ஸ் நிதித்துறையில் ஒரு பொதுவான கட்டமைப்பு ஏற்படுத்தப்பட்டது. ஃபிராங் ஒ.லௌடென் (Frank O. Lowden) என்பாரால் கொணரப்பட்ட சிவில் ஆட்சி சட்டத்தொகுப்பின் இது ஒரு பெரு அருஞ்சாதனையாகும். துறையின் இயக்குநர் ஆளுநரால் அமர்த்தப்படுகிறார். இவர் ஆளுநருக்கு நேராகப் பொறுப்புடையவர். பட்ஜெட் மேற்பார்வையாளர், மத்தியக் கணக்கு வைப்புப் பிரிவின் தலைவர், அரசின் கொள்முதல் அலுவலர், அச்சுத்தொழில் கண்காணிப்பாளர், துறை அறிக்கைகளின் கண்காணிப்பாளர், ஆராய்ச்சி மேற்பார்வையாளர் ஆகியோர் 1953ஆம் ஆண்டில் முதன்மையான கீழ்நிலை அலுவலர்கள். நிதித்துறையின் அமைப்பு உருவும் நிலை பெற்றுள்ள அதிகாரமும் முழு நிறைவாக இருக்கின்றன; ஆனால் 1921ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு இலினாய்ஸில், அமைப்பின் உருவங்கள் தம்மளவில் நல்லரசாங்கத்திற்குப் பொறுப்புறுதி அளிக்கவில்லையென்பதை அனுபவம் தெளிவுபடுத்தியது. அறிவுத் திறமுள்ள தலைமையின்

கீழ், அமைப்பின் இவ்வகை பயனுடைய நிதிக் கட்டுப்பாட்டிற்கும் கொள்முதல் செயற்பாட்டிற்கும் உகந்ததென்பதைப் பிற்கால அனுபவம் காட்டியது.

1921ஆம் ஆண்டில் நிறுவப்பட்ட கலிபோர்னியா நிதித்துறை இலினொய்ஸின் நிதித்துறையைப்போல் இருக்கிறது. நிதி இயக்குநர் ஆளுநருக்குப் பொறுப்புடையவர். இவர் அரசின் நிதி, தொழில் கொள்கைகளைப்பற்றி அக்கறை கொள்ளுகிறார். நான்கு நிதிப் பிரிவுகள் வழியாகச் செயற்படுகிறார்: இவை, கணக்கும் பட்டுவாடாவும்; ஆட்சி (நிதிவைப்பு, ஈட்டுறுதி ஆலோசனை உள்பட) ; தணிக்கை ; பட்ஜெட்டும் கணக்குகளும்; மூன்று சொத்து மேலாண்மைப்பிரிவுகள்: பொதுக் கட்டடப் பணிகளும் ஈட்டப்பட்ட பொருள்களும்; கட்டடங்களும் இடங்களும்; அரசின் நிலங்களும்; ஐந்து 'சேவை'ப் பிரிவுகள்: சந்தைகளும் பண்டங்களைக் காட்சிக்கு வைத்தலும் செய்திப் போக்குவரத்து; கொள்முதல்; அச்சிடல்; தல அரசாங்கத்திற்கு அரசின் உதவித் தொகை, பட்ஜெட், கணக்குகள் பிரிவில் பகுப்பாய்வு மேலாண்மைபற்றிய பிரிவென்றிருக்கிறது. நிதி, மேலாண்மைப் பொறுப்பின் உண்மையான கேந்திரமாகிய இது வலிமையான அலுவலகமாகும்.

நியூயார்க் அரசின் ஆளுநர் தக்க நிதிக்கட்டுப்பாட்டு அதிகாரத்தைப் பெற்றிருக்கிறார். இதை, நிருவாகத் துறையின் பட்ஜெட் பிரிவு, தரங்கள், கொள்முதல்கள்பற்றிய பிரிவுகள் வழியாகச் செயற்படுத்துகிறார். பட்ஜெட் பிரிவின் இயக்குநர் நடைமுறையில் தலைமை மேலாண்மை அலுவலராகவும் அரசின் பட்ஜெட் இயக்குநராகவும் இருக்கிறார். கணக்குத் தணிக்கையாளர் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட சுயேச்சையான அலுவலர், எல்லாச் செலவினங்களையும் வசூல்களையும் தணிக்கை செய்யவும், கணக்குவைப்பு முறையை வகுக்கவும், அரசின் மூலதனங்களை முதலீடு செய்யவும், அரசின் சார்பில் கடன் கொள்ளுதல் ஆகியவற்றிற்கு இவருக்கு அதிகாரமளிக்கப்பட்டிருக்கிறது.[5]

1922 ஆம் ஆண்டு அரசியல் அமைப்புத் திருத்தச் சட்டத்தால் மாசாசுசெட்ஸ் அரசு ஒரு வேறுபட்ட அமைப்பு வகையைப் புகுத்தியது. ஆட்சி இயல் நிதிபற்றிய கமிஷனில் கவர்னராலும் கவுன்சிலாலும் அமர்த்தப்பட்ட நான்கு உறுப்பினர் இருந்தனர். இதே முறையில் இவர்கள் நீக்கப்படலாம். கூட்டாகச் செயற்படுகின்ற காரியங்களிலெல்லாம் ஆணையாளர்கள் சமமான அதிகாரம் பெற்றிருந்தனர். சமநிலை ஆளுநர் தலையீட்டால் தீர்க்கப்படுகிறது.

[5] Lynton K. Caldwell, 'The Government and Administration of New York' (New York: Crowell, 1954), ch. 12.

ஆட்சி ஆணையாளர் எனப் பதவிப்பெயர் கொண்ட கமிஷன் தலைவர், திறமையையும் சிக்கனத்தையும் வளர்க்க, நிறுவன அமைப்புகள், நடைமுறைகள், வழக்காறுகள் போன்றவற்றை ஆராயும் அதிகாரம் பெற்றிருக்கிறார். அமைப்பு, பணிகள், நடைமுறைகள் ஆகியவற்றைப் பாதிக்கின்ற முடிவாகச் சட்டம்பற்றி அறிக்கை செய்யவேண்டும். உடன் உழைக்கும் ஆணையாளர்கள், ஆளுநர், கவுன்சில் ஆகியவற்றின் ஒப்புதலோடு, பயணம், லீவு, மிகை நேர ஊதியம், கொள்முதல் போன்றவைகளைச் செயலாற்ற இவர் விதிகளையும் ஒழுங்கு முறைகளையும் வகுக்கின்றார்.

மற்ற ஆணையாளர்கள் ஒவ்வொருவரும் மூன்று செயலகங்களில் ஒவ்வொன்றின் தலைவராகச் சுயேச்சையாகச் செயற்படுகிறார். கணக்குத் தணிக்கையாளர், கணக்குத் தணிக்கையாளரின் செயலகத் தலைவர்; பட்ஜெட் செயலகத்தின் தலைவராகப் பட்ஜெட் ஆணையாளர்; கொள்முதல் செயலகத்தின் தலைவராகக் கொள்முதல் அலுவலர். இவர்களுடைய கடமைகளைப் போதிய அளவு இவர்களின் பதவிப் பெயர்கள் விவரிக்கின்றன. பணியாள் தொகுதி, தர அளவுப் பாட்டுப் பிரிவும், பதவி வகைப்பாட்டிற்கான மைய அரசு நிறுவனமும், முழுமையாகக் கமிஷனுக்குப் பொறுப்புடையதாகும். இப் பணி வழக்கமாக அரசின் சிவில் சேவைப்பணிக் கமிஷனோடு தொடர்புடையதாகும். இந்த வகையான அமைப்பு, தனி, கூட்டுப் பொறுப்பின் இணையில்லா ஓர் இணைப்பாகும். உயர் அளவு குழுப்பணி வெற்றிக்குத் தேவையாகும். இது எப்பொழுதும் கிடைக்காது. தேவைப்படும்பொழுது ஆளுநரின் இறுதியான அதிகாரத்தைப் பயன்படுத்தலாம்; இலினய்ஸ் அல்லது கலிஃபோர்னியா வகை அமைப்பைக் காட்டிலும் கொள்கை அளவில் வெளிப்படுத்தப்படாத இயக்கத்தடையின் செயல் கூடுநிலை அதிகமாகும்.

3. நிதிக்குரிய அமைப்பில் போக்குகள்

எந்தக் குறிப்பிட்ட அரசிலும் ஆராயக்கூடிய அரசின் நிதிபற்றிய அமைப்பின் இந்த எடுத்துக்காட்டுகள், நீண்ட வரலாற்று வளர்ச்சியின் இன்றைய இறுதிநிலையாகும். அரசின் முதன்மையான அலுவலகச் செயலாட்சி நடவடிக்கைகள் இடம்பெற்றுள்ள ஒருங்கிணைந்த நிதித் துறையை நோக்கிய போக்கு சமீப காலத்தின் கருத்தைக் கவருகிற மிகச்சிறந்த போக்காகும். கொள்முதல், கணக்கு வைத்தல், அச்சிடல், பொதுக் கட்டடங்களைப்பெற்றுப் பார்த்துக் கொள்ளுதல், இவை போன்றவை இப்பொழுது பொதுவாக அகற்றப்பட்டுவிட்ட பொறுப்பற்ற நிதிபற்றிய 'முறைக'ளின் சுருக்கமான குறிப்புகளால் இப் போக்குகளின் தனிச் சிறப்பியல்புகளை நன்கு அறியலாம்.

சட்டப்படியான அதிகார அளிப்பின்றி நிருவாகப் பிரிவு வரி விதிக்க அல்லது வரி வசூலிக்க அல்லது பணம் செலவிட அரசியல் அமைப்பின்படி இயலாதாகும். அமெரிக்கப் புரட்சியின்பொழுது, பல ஆண்டுகளின் போராட்டத்திற்குப்பின், நிதியியல் சட்ட ஆக்கத்தின் இறைமை எதிர்க்கமுடியாத அளவிற்கு ஏற்படுத்தப்பட்ட பொழுது, இந்த அடிப்படையான ஈட்டப்பட்ட பொருள் கிரேட் பிரிட்டனிலிருந்து வரலாற்று மரபுரிமையாக நாம் பெற்றதில் ஒரு பாகமாயிற்று. தேசிய, மாநில அரசியலமைப்புகளில் இது இடம் பெற்றது. அரசியலமைப்பு முறை சார்ந்த மக்களாட்சியின் அடிப்படைகளில் இது ஒன்றென்பது எங்கும் ஏற்றுக் கொள்ளப்பட்டிருக்கிறது.

ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்ட இந்த அரசியல் கோட்பாட்டிற்கிணங்க, நிதியில் அடிப்படையான செயற்பாடுகள் பலவற்றிற்கான பெரும் பொறுப்புப் பல ஆண்டுகளாக சட்டசபைகளோடு அல்லது இவைகளின் பதிலிகளோடு நிலைபெற்றது; நிருவாகத் துறையோடு பொறுப்பு நிலைபெறவில்லை. வழக்கமாக ஓர் ஆண்டிற்கு மட்டும், காங்கிரசும் அரசுச் சட்டசபைகளும் வரி வசூலிக்க அதிகாரமளித்தன; மாநிலச் சட்டசபை அடுத்தடுத்து மாநிலப் பொருளாளரைத் தேர்ந்தெடுத்தது; இவர் நிதிகளின் காப்பாளராக இருந்தார். சிறிது காலம் கருவூலச் செயலாளர் தனிப்பட்ட தன்மையான அளவில் காங்கிரசிற்குப் பொறுப்புடையவராக ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்டார்; செலவிடும் ஒவ்வொரு நிறுவனத்திற்கும் நேராக அளிக்கப்பட்ட சட்டப்படியான பணி ஒதுக்கல்களால் விரிவான செலவினங்கள் அதிகாரம் பெற்றன; சட்டசபையால் அல்லது வாக்காளர்களால் தணிக்கையாளர் வழக்கமாகத் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்டார். பணம் பற்றியவைகளோடு அதிபரும் ஆளுநர்களும் நெருங்கித் தொடர்பு கொள்வது விலக்கப்பட்டது.

கூட்டரசுத் துறைகளின் செலவினத் திட்டங்களைப் பல ஆண்டுகளாக அதிபர்கள் கட்டுப்படுத்த அல்லது பரிசீலனைகூடச் செய்யவில்லை. கருவூலத் துறையின் வருவாய்ச் செயல் திட்டங்கள்பற்றி இவர்களைக் கலந்தாலோசிக்கவுமில்லை. வருவாய்த் திட்டங்களிலும் செலவினத் திட்டங்களிலும் முடிவாகத் தம்மை உறுதியாக்கிக் கொண்ட முதல் அதிபர் ஜேம்ஸ் கே. போல்க் (James K. Polk) என்பவராவார். ஆனால், இவருக்குப்பின் பதவிக்கு வந்தவர்கள் இவரது எடுத்துக்காட்டைப் பின்பற்றவில்லை. ஜேம்ஸ் மாடிசன் (James Madison) என்பவருடைய கருத்துகளைப் பின்பற்றி 'நிருவாக அதிகாரத்திற்கும் நிதி அதிகாரத்திற்கும் இடையில்' முழுமையான பிரிவினைக் கோட்பாட்டிற்கு உண்மையில் விக்குகள் உடன்பட்டனர்.

ஒரு நூற்றாண்டுகாலமாக நாட்டின் நிதி சார்ந்த நிறுவனம் படிப்படியாக விரிவடைந்தது ; ஆனால் முதலில் இது அமைக்கப்பட்டிருந்த பொதுக்கருத்துகளின் அடிப்படையில் மாறுதல் எதுவுமில்லை. இந்த முறை முழுவதற்கும் சட்டசபை ஈர்ப்பு மையமாக இருந்தது ; ஆனால் இதனுடைய பாகங்கள் பெருகின ; மையச் சூரியனிடமிருந்து சுயேச்சையாக இதனுடைய பாகங்கள் தம் சொந்தத் தொடுகோடுகள் வழியே நகர்ந்தன. நிதி ஒதுக்கல்களை ஆராய்கின்ற சட்டசபையின் கடமைப் பொறுப்புப் பல க்மிட்டிகளுக்குள்ளும் உப கமிட்டிகளுக்குள்ளும் அடிக்கடி பிரிக்கப்பட்டது. வருவாய், செலவினங்கள் ஆகியவற்றைத் தனிக் கமிட்டிகள் ஏறறு நடத்தின. இந்தப் பொறுப்புச் சிதறல் முழுமையான எந்த நிதிபற்றிய திட்டத்தையும் இயலாததாகச் செய்தது. இதைப்போல், மத்திய, மாநில வரிப் பணங்களையும் மற்ற வீணான ஒதுக்கீடுகளையும் இது எளிதாக்கி, ஆட்சிபற்றியவைகளில் சட்டசபைக் கமிட்டிகளின் செல்வாக்கை மிகைப்படுத்தியது.

நிதிபற்றியவைகளுக்கான பொறுப்பின் சிதறல், ஆட்சிஇயல், நிதிஇயல் அமைப்புகளின் சிதைவால் சமமாயிற்று. தல மதிப்பீட்டாளர்களும் வரி வசூலிப்பவர்களும், அரசுப் பொருளாளர்களும், கணக்குத் தணிக்கையாளர்களும், தணிக்கையாளர்கள் போன்ற வழக்கமான நிதி அலுவலர்களின் சுயேச்சையான நிலை இவர்களின் ஒழுங்கான இணைப்பைத் தோல்வியுறச் செய்தது. ஒருவருக்கெதிராக மற்றொருவரின் எதிர்பார்க்கப்பட்ட சமன்பாட்டில் நிதி அலுவலர்களின் சட்டம் சார்ந்த சுயேச்சை எப்பொழுதும் ஏற்பட்டதில்லை. நிதிச்சார்புடைய பழைய பதவிகள் இருக்கையில், பல புதிய, சுயேச்சையான நிறுவனங்கள் படைக்கப்பட்டன. அரசு மட்டத்தில் இது உண்மையாக இருந்தது. வரிக் கமிஷன்கள், கடன்பற்றிய கமிஷன்கள், முதலீட்டுக் கமிஷன்கள், வரி வசூலிக்கும் சிறப்புக் கமிஷன்கள் போன்ற நிறுவனங்கள் தோன்றின. பெரும்பாலும் இவைகளுக்குள்ளே அல்லது பழைய பதவிகளோடு எவ்வித இணைப்பும் இல்லை.

வருவாய் உருவத்தில் பல நிறுவனங்களுக்குப் பெருந்தொகை இடைவிடாது சென்றுகொண்டிருந்தது. வழக்கமான ஒதுக்கீடுகளைக் குறை நிரப்பி, துறைகளின் பயன்பாட்டிற்காக இவைகளைப் பல ஆண்டுகள் வைத்துக்கொண்டன. இவ் வருவாய்கள் தகுந்த கணக்கு வைப்பிலிருந்து விலக முற்பட்டன ; நிதிக்கட்டுமானத்தைச் சிக்கலாக்க முற்பட்டன. கட்டண அலுவலர்களின் நீண்ட பட்டியல் குழப்பத்தைப் பெருக்கிற்று. இப் பொதுக் கருத்தாக உருவாக்கப்பெற்ற விளக்கங்களுக்கு விதிவிலக்குகள் இருந்தாலும், பொது நிதி இயலோடு தொடர்புடைய பல அலுவலகங்களில் நிதி ஆட்சிக்கான

வரம்பு மீறிய பொறுப்புச் சிதறல் இதன் நிகர முடிவாக இருந்தது. திறமையற்ற நல்ல முறையில் அமைக்கப்படாத சட்டசபையில் நிதிக்கொள்கையின் தொடர்புடைய பொறுப்பின் குழப்பத்தில் இது முடிந்தது.

கடந்த அரைநூற்றுண்டின் வரலாறு எல்லா அரங்குகளிலும் இணைப்பை நோக்கிச் சிறிது சிறிதாகச் சென்றது. சட்ட ஆக்க நடைமுறை மேம்படுத்தப்பட்டிருக்கிறது; நிருவாக இணைப்பும் ஒழுங்கான, பொறுப்புடைய நிதி சார்ந்த முறையை நோக்கியுள்ளது. நிதி ஒதுக்கீடுகளுக்கான தனிப்பட்ட வேண்டுகோளைக் குறைத்து சுயேச்சையான ஆட்சி நிறுவனங்களின் எண்ணிக்கை பெரிதும் குறைக்கப்பட்டது; பட்ஜெட் நிறுவனங்களையும் நிதித் துறைகளையும் ஏற்படுத்தி நிதிக் கொள்கை இணைப்பு மேம்படுத்தப்பட்டது; ஆட்சி நிறுவனங்கள்மீதும் இவைகளின் செலவினங்கள்மீதும் நிருவாகக் கட்டுப்பாடு விரிவாக்கப்பட்டது; துறைகளின் ஈட்டப்பட்ட பொருள்கள் பொருளகத்தில் சேர்க்கப்பட்டன. போராட்டம் நம்பிக்கையற்ற நிலையில் இருந்தபோதிலும் கட்டண அலுவலர்கள் அழிவை நோக்கிச் சென்றுகொண்டிருந்தனர். நிதிபற்றியவைகளில் தலைமை, தலைமை நிருவாகிக்கு மாற்றப்பட்டது. ஆண்டுதோறும் இது உறுதியடைந்துகொண்டுவந்தது.

வேறுபட்ட அதிகார எல்லைகளில் முன்னேற்ற வீதம் தவிர்க்க முடியாதவாறு பெருமளவு மாறியிருந்தது. ஓர் அரசு அல்லது ஒரு நகரிலிருந்து மற்றொன்றிற்கு நாம் செல்லுகையில் இப்போதைய நிலையின் ஏற்றத்தாழ்வைக் காணலாம். பொதுவில், 1921 ஆம் ஆண்டின் பட்ஜெட், நிதிவைப்புச் சட்டத்தைக் காங்கிரசு இறுதியாக நிறைவேற்றியபொழுது சீர்திருத்தம் பெரிதும் தேவைப்பட்டாலும், சில அரசுகளிலும் நகராட்சிகளிலும் இருந்ததைப்போல் தேசிய அரசாங்கத்தின் நிதி நடைமுறைகள் இவ்வளவு சிக்கலாக இருந்ததில்லை. நாட்டின் எல்லாப் பகுதிகளிலும் மேம்பாடு ஏற்பட்டிருந்தாலும், கலிஃபோர்னியாவோடு கிழக்கிலும் மத்திய மேற்கிலும் உள்ள பெரிய தொழில் அரசுகள் தம் நிதித் தொடர்புடைய நிறுவனங்களைச் சீரமைப்பதில் முந்திக்கொண்டன. சில அரசுகள், பல நகர அரசாங்கப் பிரிவுகள் ஆகியவற்றின் நிதி நிலையில் மோசமான திட்டமற்ற தன்மை 1930-க்கும் 1939-க்கும் இடைப்பட்ட பொருளாதார மந்த காலத்தில் வெளியாயிற்று; ஆனால் நேர்மையற்ற அலுவலர்கள் அல்லது மனநிறைவற்ற நடைமுறையைக்காட்டிலும் வருவாய் தவறியதே இவைகளுக்குக் காரணமாகும்.

நிதி ஈர்ப்பு மையத்தில் இப் போக்குகளுக்கான பரவலான காரணம் நான்காகும்: சட்டசபைகள் நிதி மேலாண்மைக்கான நிறு

வனங்களாக இருப்பதில் நம்பிக்கை இழப்பு ; நிதிபற்றிய நிகழ்வுகளின் மேலாண்மைக்கான நிருவாகப் பிரிவின்மீது பொறுப்பை உறுதி செய்வதின் விருப்பை அறிதல்; நிதி சீர்திருத்தத்தை வலியுறுத்தி வேகமாக வளர்ந்து கொண்டிருக்கும் அரசாங்கக் கடன்களும் செல வினங்களும் : ஆய்வுச் செயலகங்களின் ஆய்வுகள், நேர்மையான, முன்னுக்கு வரக்கூடிய மாற்றுவழிகளை வழங்கிய நிதி மேலாண்மை யின் குலைவின் வீணழிவை இவ் வாய்வுகள் வெளிப்படுத்தின.

நிதி அமைப்பு, நடைமுறைகள் ஆகியவற்றின் பகுப்பாய்வு தற் செயலாக ஆட்சி இயலின் மற்றக் கூறுகளைத் தெளிவுபடுத்துகிறது. ஒரு நிதி ஒதுக்கீட்டுச் சட்டசபை உறவுகளை உட்படுத்துகிறது. இது பொதுத் திட்டமிடலின் நேர்முகமான செயல் முறைப் பயனைப் பெற் றிருக்கிறது. பண ஒதுக்கீட்டுச் சட்டத்தின் குண இயல்பு முதன்மை நிறுவன அலுவலர்களின் செயற்பாட்டு உசித அதிகாரத்தை நிருண யிக்கும் அளவிற்குச் செல்லுகிறது. மொத்தத் தொகை ஒதுக்கீடுகள் கணிசமான உசிதமளிக்கின்றன. இனவாரியான ஒதுக்கீடு இதற் கிடமளிப்பதில்லை. நிதிகளை மாற்றுவதுபற்றிய:சட்ட ஆக்கக் கட்டுப் பாடுகள் (அல்லது இவைகள் இல்லாமை எளிதாக்கலாம்) நிருவாகச் செயற்பாட்டுச் சுயேச்சையைத் தடை செய்யலாம். ஆட்சிச் செலவு கள்மீது தலைமை நிருவாகியின் செல்வாக்கை நீட்டிப்பதற்கான தற் கால ஏற்பாடுகள், நகர முதல்வர்கள், ஆளுநர்கள், அதிபர்கள் ஆகி யோர் அலுவல் சார்ந்த குடும்பம் முழுவதின் உண்மைத் தலைவர்கள் என்ற நிலையை எடுத்துக்காட்டுகின்றன. ஒன்று அல்லது அதிக மான மத்தியப் பிரிவுகளாக ஒரு பகுதியும், மத்திய நிதி நிறுவனத் திற்கு நேராகப் பொறுப்புடையதல்லாத ஒரு பகுதி துறையைச் சார்ந்த நிதி அலுவலகங்களான நிதி அலுவலக அமைப்பு உறவு முறைகளின் ஒரு முக்கியமான பொதுப் பிரச்சினையை அளிக்கிறது. இறுதியாக, விருப்பமுடைய அல்லது தயக்கமுடைய குடிமக்களிட மிருந்து வருமானத்தைத் திரட்டும் நிதி அலுவலர்களின் நடைமுறை கள், பல வழிகளில் சட்டம் செயற்படும் முறைகளை விளக்குகின்றன. இந்த நூலில் பின்னால் இவைகள்பற்றிய குறிப்பு எழுதப்பட்டிருக் கிறது. ஆகையால், அலுவல்கள் நிதிகளைப் பெற்று இவைகளைப் பயன்படுத்தும் ஏற்பாடுகளோடு இந்த அதிகாரங்கள் தொடர்பு கொண்டிருக்கையில், இத் தலைப்பொருளின் பரந்த உட்கருத்துகள் பார்வையிலிருந்து மறைந்துவிடக் கூடாது.

4. கருவூல மேலாண்மை

பெரிய நகராட்சி, அரசு எல்லைகளிலும், கூட்டரசாங்கத்திலும், இவைகளின் பருமன் இவைகளுக்கு அதிகமான செயற்பாட்டுச் சிக்கலைக் கொடுத்தாலும், அடிப்படையாக, 'பொருளாளர்' செயற்

பாடுகள் எளியனவாக இருக்கின்றன. கொள்கை அளவில் இவைகள் மூன்று: நிதிகளைப் பெற்றுக் கொள்ளுதலும், பாதுகாப்பாக வைத்துக் கொள்ளுதலும் முதலீடு செய்தலும், இவைகளைப் பட்டுவாடா செய்தலும். எங்குத் தொகை மில்லியன் கணக்கிலும் பில்லியன் டாலர் கணக்கிலுமிருக்கிறதோ அங்கு நடவடிக்கைகள் உயர் பொறுப்பை ஏற்றுக்கொள்ளுகின்றன.

கருவூலப் பணியின் பெரிய அளவின் ஓர் ஆய்வு இக் கருத்தை விளக்கும். 1850 ஆம் ஆண்டில் நியூயார்க் நகரின் செலவினம் $ 2500,000 ஆக இருந்தது ; 1950-ல், கடனுதவி நீங்கலாக, செலவு $ 1,500,000,000 ஆக அதிகரித்தது. 1850-ல் நியூயார்க் அரசின் மொத்தச் செலவினம் $2,000,000-க்குச் சிறிது அதிகமாக இருந்தது ; 1950-ல் இவைகள் $ 1,300,000,000 மிஞ்சின. 1850-ல் கடனுதவிப் பணி நீங்கலாக, கூட்டரசின் செலவுத்தொகைகள் $ 40,000,000-க்குக் குறைவாக இருந்தன; 1950-ல் இவைகள் $ 40,000,000,000-க்கு மேல் இருந்தன. ஒரு சிறிய சமூகத்தின் பொது நிதிகளைப் பெற்றுக் கொளளுதல், வைத்திருத்தல், பட்டுவாடா செய்தல் ஆகியவை முற் காலத்து எளிமையை ஒத்திருக்கையில், கருவூல மேலாண்மைப் பணி பொதுவாக மிகப் பெரிதாகவும் சிக்கல் மிக்கதாகவும் ஆயிற்று.

இம் மிகப் பெரிய பொறுப்புகளுக் கெதிரே. மிகையாக எழுத்தர் களையும், கணக்கர்களையும் இயந்திரத் தளவாடங்களையும் சேர்த்ததைத் தவிரப் பல அரசுகளிலும், பல மாவட்டங்களிலும், பல மாநகர் களிலும் பொருளாளரின் பதவி மாற்றமின்றி அதே நிலையில் இருந்தது. மரபு வழியில் பொருளாளர் தேர்ந்தெடுக்கப்படுகின்ற அலுவலர் ஆவார். அரசியலில் இவர் செயல் திறமுடையவராகவும், அரசியலில் உயர்வுபெற எதிர்நோக்குபவராகவும் இருப்பதை இது குறிப்பிடு கிறது. இப் பணியின் தொழில் நுட்பத் தன்மை குறைந்த அனுபவ முடைய ஊழியர்களின் ஒரு மத்திய அணியின் தொடர்ச்சியை வழக்கமாக உறுதி செய்கையில், பெரும்பான்மையான அரசுகளில் பொருளாளரின் சிப்பந்தித் தொகுதியினர் இன்னும் திறமை முறையால் காக்கப்படவில்லை யென்பது தெளிவு. எட்டு அரசுகளில், 1951-ல் பொருளாளரின் ஆண்டு ஊதியம் $ 10,000 ஆக அல்லது அதிகமாக இருந்தது. மற்ற நாற்பது அரசுகளில் இது $ 5.000-லிருந்து $8000 வரை சென்றது. இத் தொகை நிதித் துறையில் திறமையாளர்களைக் கவரவில்லை. வரலாற்று முறையில் கருவூல மேலாண்மைப் பிரச்சினை களில் ஒன்று பொது நிதியைப் பாதுகாக்கும் பொறுப்பும் இவைகளின் வட்டிக்கணக்கு வைப்புமாகும். சில கருத்தடிப்படையிலிருந்து, கூட்டரசாங்கத்தின் அனுபவம் ஒரு சிறப்பு நிகழ்வாகும் ; இது தனிப் பெரு மதிப்பிற்குரியதாகும்.

அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் முதல் பொருளகத்தின் (1792-1812) சாசனத்தின் ஒரு நிபந்தனையாகவும் இதனுடைய பங்கு மூலதனத்தில் 20 சதவீதம் கூட்டரசு உறுப்பினர் கட்டணமும் கூட்டரசு வருவாயை ஏற்றுப் பாதுகாப்பதும், நாட்டின் ஒரு பாகத்திலிருந்து மறு பாகத்திற்கு நிதிகளை மாற்றுவதும் இப் பொருளகத்தின் கடமையாயின. அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் இரண்டாவது (1816–1836) பொருளகமும் இதே பணிகளை நிறைவேற்றியது. இப் பணி நன்ருகச் செய்யப்பட்டது; பொதுப் பணம் தவருகப் பயன்படுத்தப்படவில்லை; மாற்றங்கள் ஒழுங்காகவும் காலதாமதமின்றியும் நடந்தன. அரசாங்கப் பணத்தின் வட்டியை வைத்துக்கொண்டு பொருளகங்களின் செலவு ஈடு செய்யப்பட்டது.

1833 ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு அரசாங்கம் கூட்டரசு வைப்புத் தொகைகளைத் திரும்பப் பெற்றுக்கொண்டு, துணை ஈட்டைப் பிணையமாக வைத்துக்கொண்டு இதன் நிதிகளை அரசுப் பொருளகங்களில் இட்டது. 1837 ஆம் ஆண்டில் பொருளக நொடிப்புகள் அரசாங்கத்திற்குப் பெரும் பணமுடையை உண்டாக்கின. இதனுல் சிறு இழப்புகள் ஏற்பட்டன. 1846-ல் சுயேச்சையான கருவூல முறை ஏற்படும் வரையில், இடைக் காலத்தில் பல்வேறு மாற்றுப் பொருள்களை நாடினர். உதவிப் பொருளாளர்களின் இயக்கத்தின் கீழுள்ள பல்வேறு நகரங்களிலுள்ள துணைக் கருவூலங்களில் கொள்கை அளவில் நிதிவைக்க இம் முறை வற்புறுத்தியது.

இருப்பினும், நாட்டின் ஒதுக்கமாக உள்ள பகுதிகளில் பணக் காப்புப் பொறுப்புப் பிரச்சினை தீர்க்கப்படாமலே இருந்தது. ஓகியோ பள்ளத்தாக்கு முழுவதிலும் அரசாங்கத்திற்குக் கட்டடம் இல்லை அல்லது ஒரு டாலரை வைக்கக்கூடிய நிலவறைக் கூடமும் இல்லையென்று 1854 ஆம் ஆண்டின் ஒரு கருவூலச் செயலி வெளியிட்டார். லூசி வெல்லியிலிருந்து ஓகியோ ஆற்றுக்குக் குறுக்கேயுள்ள இந்தியானுவின் ஜெபர்சென் வில்லியில் இருந்த நிலையை இவர் விவரித்தார். நகரில் உணவு, குடி வழங்கும் பொது விடுதிக்குப் பக்கத்தில் இருந்த அறை மிகச் சிறந்த பாதுகாவலான இடமென்று முடிவு செய்யப்பட்டது. தங்கம் வைப்பதற்கான வெள்ளி, இரும்பாலான இரண்டு பெட்டிகள் இந்த அறைக்குள் இருந்தன. இந்த அறையைச் சுற்றித் தாழ்ந்த நிலவறை வழி இருந்தது. இதிலிருந்துகொண்டு அனுமதியின்றி நுழைபவர்கள்மீது அங்கு நிறைய இருப்பில் இருந்த கற்சீசாக்களால் பொதுப் பணத்தைப் பெற வந்தவர்கள் தாக்குவார்கள். இந்த அறையில் துப்பாக்கி, கைத்துப்பாக்கி, ஈட்டிகளோடு செயலி தூங்கினுர். பல ஆண்டுகளாக இந்தக் கற்கோட்டையில் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் ஆயிரமாயிரம் டாலர்கள் வைக்கப்பட்டிருந்தன.

இறுதியில் கூட்டரசு இருப்பு முறை சுயேச்சையான கருவூல முறையை அகற்றியது. இதன் கிளைகள் இப்பொழுது கூட்டரசு நிதிகளை வாங்கிப் பாதுகாப்பாக வைத்திருக்கிறது. கூட்டரசாங்கத்தின் நிதி இயல் பிரச்சினையாக இது இப்பொழுது இல்லை. மாநில, தல அரசாங்கங்கள் தம் வருவாய்த் திரளை வசதியாகப் பொருளகத்தில் அல்லது பொருளகங்களில் இயல்பாக வைத்துக்கொண்டன.[6] 1933ஆம் ஆண்டின் பொருளக அடைப்புகள் $ 450,000,000 என மதிப்பிடப்பட்ட பொது நிதிகளை முடக்கிவிட்டன. இதில் பெரும் பகுதி பின்னர் வெளிக்கொணரப்பட்டது.

அரசாங்கப் பணத்தின் பாதுகாப்புப்பற்றிப் பல வினாக்கள் எழுகின்றன. பொதுத் தொழிலை எந்தப் பொருளகம் ஏற்கவேண்டுமென்பதை யார் முடிவு செய்கிறார்? இத் தெரிவு முடிவை எக் கருத்தாய்வுகள் செய்கின்றன? என்ன பாதுகாப்புறுதி தேவைப்படுகிறது? வரலாற்று முறையில் நிதிகளின் பாதுகாப்பிற்குப் பொறுப்புடைய பொருளாளர் இவைகளை எங்கு வைப்பதென்பதை முடிவு செய்தார். ஆளுநர், தணிக்கையாளர், பொருளாளர், வழக்கறிஞர் நாயகம், மற்ற அலுவலர்கள் ஆகியோர் அடங்கிய அரசின் நிதி வைப்புக் கழகம் பொதுவாக இப்பொழுது முடிவு செய்கிறது. குறைந்த அளவு அனுமதிக்கப்பட்ட பொருளக மூலதனத்தைச் சட்டத்தால் குறிப்பிடுகின்ற அல்லது பாதுகாப்பிற்கும் கலைத்தலுக்கும் ஆன மற்ற சோதனைகளாலும், எப்பொழுதாவது பல்வேறு மாவட்டங்களுக்குள்ளும் பங்கிடவேண்டியதாலும் சில சமயங்களில் தீர்ப்புகள் தடுத்து நிறுத்தப்படலாம். இத்தகைய சில தகுதிகளோடு சரியான அதிகார நிறுவனம் விரிவான உசிதம் பெற்றிருக்கிறது. அரசாங்க வைப்பு நிதிக்கான போட்டி ஏல விலைக் குறிப்புகள் இப்பொழுது குறைந்துவிட்டன.

பல வழிகளில் பாதுகாப்பு நாடப்படுகிறது. அரசாங்க இருப்பு நிதிகளுக்கு ஒரு திட்டம் விரும்பித் தேர்கின்ற தகு நிலையை அளித்தது. ஆனால் இது இப்பொழுது குறைந்துவிட்டது. பிணையத் தொழில் நிறுவனங்களின் வளங்களால் ஆதரிக்கப்பட்ட உறுதிப் பத்திர திட்டத்தை மற்றொரு திட்டம் வலியுறுத்தியது. துணை ஈட்டுப் பாதுகாப்பை விரும்புகிற முறை மிகப் பொதுவானதாகும் அல்லது அரசாங்க நிதிகளைப் பாதுகாக்கப் பொருளகத்தின் சிறப்புச் சொத்துகளை ஒதுக்கிவைத்தலாம். 1933ஆம் ஆண்டின் முறிவுக்குப் பிறகு பொருளக முறையின் சீரமைப்பிலிருந்து அரசாங்க வைப்பு நிதிகளின் பாதுகாப்புப்பற்றிய பிரச்சினை பொதுவாகச் சிறப்புப் பெறவில்லை.

[6] Martin L. Faust, 'The Custody of State Funds' (New York: National Institute of Public Administration, 1925).

பொது நிதிகளின்மீதான வட்டியை வகுத்தளித்தல்பற்றிய பிரச்சினை வரலாற்றுச் சிறப்புடையதாகும். பல ஆண்டுகளாக இந்த வட்டிப் பணத்தை வைத்திருந்தவர் அல்லது பொருளாளரின் வாடிக்கை கையுறையாகக் கருதப்பட்டது. இத்தொகைகள் பெருகி வளர்ந்தன; பொருளாளரைத் தேர்ந்தெடுத்த கட்சி அமைப்பின் சொத்தாயிற்று. இறுதியாக, பொது நிதியின் வட்டி பொதுமக்களைச் சேரவேண்டுமென்னும் கருத்தைச் சட்டம் ஏற்படுத்தியது; ஆனல் ஒன்றன்பின் ஒன்ருன தப்புச் சாக்குகளால் இவ் விதி மீறப்பட்டது.

வட்டி வருமானத்திலிருந்து பெற்ற தனி ஆதாயத்திலிருந்து எழுந்த, உணர்ச்சியைக் கிளரக்கூடிய அவதூறுகளில் ஒன்று. முன்னுள் அரசுப் பொருளாளராக இருந்த இலினய்ஸின் ஆளுநராகிய லென் ஸ்மால் (Len Small) (1921-1929) என்பவரை உட்படுத்தியது. அரசின் வைப்பு நிதியின் வட்டியாகிய $2,500,000 தங்க வைத்துக்கொண்டதற்காக 1921ஆம் ஆண்டில் இவர்மீதும் முன்னுள் அரசுப் பொருளாளர் நால்வர்மீதும் வழக்குத் தொடரப்பட்டது. இவர் அரசின் பணத்தைப் புகழ்நிலை எய்தாத ஒரு பொருளகத்தில் இட்டார். இதற்கு 2 சதவீதம் வட்டி கொடுக்கப்பட்டது. ஓர் அக்கறைக் குழுவினரால் நடத்தப்பட்ட இந்தப் பொருளகம், ஒரு பெரிய சிக்காகோ கூட்டு நிறுவனத்தின் உறுதிமுறிகளை வாங்கிற்று. இதன் பேரில் ஏழு சதவீத வட்டி கிடைத்தது. இதன் பயனுகக் குழுவினருக்கு 5 சதவீதம் ஆதாயம் கிடைத்தது. ஒரு சிவில் வழக்கில், ஸ்மாலின் குற்றம் நிரூபிக்கப்பட்டுத் தவருக முடக்கிவைக்கப்பட்ட $ 400,000 அதிகமான வட்டி வருவாயை உரியவரிடம் திருப்பிக் கொடுக்க நீதிமன்றம் கட்டளை இட்டது.

பத்தொன்பதாம் நூற்ருண்டிலும் இருபதாம் நூற்ருண்டின் முற்பகுதியிலும் பொது நிதியைப் பாதுகாத்தவர்கள் எவ்வளவு தொகையைத் தாம் எடுத்துக்கொண்டதால் சொந்த ஆதாயம் எவ்வளவு என்பதைக் கணக்கிட இயலாது. இத்தொகை நிச்சயமாகப் பெருமளவாக இருக்கும். இதன் ஒரு பெரும் பாகம் இறுதியாக இரு பெரும் அரசியல் கட்சிகளைச் சென்றடைந்தது. கருவூல மேலாண்மையின் இந்தக் கூறு சரிநுட்பமாகக் கணக்கு வைத்திருப்பதனுலும் பொது அதிகாரத்திற்கு உட்பட்டதாலும் குறைந்த கண்டனத்திற்குரிய சூழ்நிலையை அடைந்தது.

கூட்டரசுப் பொருளகச் சட்டங்கள் கேட்டுப் பெறுகின்ற நிதி வைப்புகள்மீது வட்டி செலுத்துவதைத் தடை செய்தபொழுது, 1935-ல் வட்டி வருவாய்பற்றிய ஒரு புதிய பிரச்சினை எழுந்தது. செயல் திறமுடைய, செயல் திறமற்ற இரு வகைக் கருவூலப் பாக்கித் தொகைகளும் கேட்டுப் பெறத்தக்க நிதி வைப்புகளே என்று கருதப்படுகையில், பொது நிதிகளின்பேரில் வட்டி கொடுத்தலை அகற்று

வதே இந்த விதியின் செயல் முறைப் பயனாகும். இத் தொகைகள் கணிசமானவைகளாகும். 1953 ஆம் ஆண்டில் நாற்பத்தெட்டு அரசுகளின் கையிருப்புப் பணமும் வைப்புத் தொகையும் $ 3,600,000,00-க்கு மேல் இருந்தது. இத்துடன் வேலைவாய்ப்பின்மை இழப்பீட்டுத் தொகையும் மற்ற பாக்கிகளும் சேர்ந்து $15,000,000,000 ஆக இருந்தது. இதற்கான வட்டி வருவாய் மிகப் பெரிதுதான். 1935-க்குப் பிறகு இவைகளை நிதி வைப்புப் பொருளகங்கள் ஏற்றுக் கொள்ள முற்பட்டன. எனவே மிசௌரியில் பாக்கித் தொகையாகிய $ 90,000,000-க்கும் $ 100,000,000-க்கும் இடைப்பட்ட அரசின் நிதிகள் வட்டிகள் ஈட்டவில்லை.

இப்பொழுது பல அரசுகள், குறுகிய காலக் கருவூலப் பத்திரங்களிலும் அல்லது குறுகிய கால நிதி வைப்புகளிலும் முதலீடு செய்வதற்கான அதிகார அளிப்பு இந் நிலையை ஒழுங்குபடுத்தியது. எடுத்துக்காட்டாக, தாற்காலிக மிகை வருவாய்களைக் கொண்ட பொது முதலீட்டு நிதியை நியூ ஜெர்சி ஏற்படுத்தியது. 1952-ல் ஒரு மில்லியன் டாலருக்கு மேலாக வட்டி வருமானத்தை இது ஈட்டியது. ஒதுக்கக் கணக்குகளில் வைக்கப்பட்டிருப்பவைகளைப்போல் பொறுப்பு நிதிகளின் முதலீடு, பொருளாளரால் எப்பொழுதும் செயற்படுத்தப்படுவதில்லை யென்றாலும், இது மற்றொரு குறிப்பிடத்தக்க பொருளகச் செயற்பாடாகும்.

இரண்டு அல்லது நான்கு ஆண்டிற்கு அதிகமில்லாத பதவிக் காலத்திற்கென அரசியல் முறையில் தேர்ந்தெடுக்கப்படுகிற அலுவலர்களாகிய குறைந்த ஊதியம் பெறுபவர்களிடமிருந்து பொது நிதிகளின் பயனுடைய மேலாண்மையை எதிர்பார்க்கமுடியாது. சிறப்பாகச் சிற்சில இடங்களில் இந் நிலைகளில் பெரும் சீரமைப்புத் தேவைப்படுகிறது. இது அரசு விரவிய முதலீட்டு நிறுவனங்களை உட்படுத்தலாம். கருவூலப் பதவிகளில் தொழில் திறமிக்கவர்களும் கருவூல நடவடிக்கைகளைக் கட்டுப்படுத்துகின்ற சட்ட, அரசியலமைப்பு வழிமுறைகளின் மேம்பாடு, மற்ற நிதிபற்றிய செயற்பாடுகளோடு கருவூல மேலாண்மையின் நல்லிணைப்புப் போன்றவை தேவைப்பட்ட முழுமையான செயல் திட்டத்திற்கு இன்றியமையாப் பாகங்களாகும்.

17. பட்ஜெட் நடைமுறைகளும் பழக்க வழக்கமும்

1900-லிருந்தும் பெரும்பாலும் 1920-லிருந்தும் அமெரிக்க ஆட்சிமுறையில் தீவிர மாற்றங்களில் ஒன்று பட்ஜெட் தயாரித்தல், ஒதுக்கீட்டு நடைமுறை. நிதி ஆண்டின் போதான செலவினங்களின் கட்டுப்பாடு போன்ற துறையில் இருந்திருக்கிறது. நிதிச் செயற்பாடுகளின் உருவங்களில்மட்டும் இம் மாற்றம் இருக்கவில்லை. சட்டசபை, நிருவாகப் பிரிவுகளுக்கிடையிலான உறவில் இது ஆழமாகப் பதிந்திருக்கிறது; ஆட்சி முறையின் தலைவர் என்ற முறையில் தலைமை நிருவாகியின் நிலையை இது பெருமளவு வலிமைப்படுத்தி இருக்கிறது. செயற்பாட்டிற்கான பொறுப்பையும் ஒவ்வொரு மட்டத்திலும் பதில் சொல்லவேண்டியதையும் இது ஊக்குவித்தது. தற்கால பட்ஜெட் தயாரிப்பின் பரந்த செயல் விளைவுடைய பயன்களை ஆராய இடம் போதாது; இவைகள் வளர்ச்சியடைந்த கடந்த காலத்தைப்பற்றிய சுருக்கமான விளக்கம் இவைகளின் சிறப்பைக் குறிப்பிடும். இந்த அதிகாரத்தின் முதன்மைக் கருத்தாகிய உருவங்களுக்கும் நடைமுறைகளுக்கும் அப்பால், இப் பட்ஜெட் தயாரிப்பு முறையில் திறமுறையும் சூழ்ச்சி முறையும் உட்பட்டிருந்தன; இது அடுத்த அதிகாரத்தின் தலைப் பொருளாகிறது.[1]

[1] பொது பட்ஜெட் தயாரிப்புக் கோட்பாட்டிற்கும் கூட்டரசு செயல் முறைகளும் சமீப காலத்து நூலைப் பார்க்கவும். (Frederick C. Mosher, 'Program Budgeting : Theory and Practice.' இராணுவ பட்ஜெட் தயாரிப்புபற்றிய முதன்மையான சமீப ஆய்வாகிய பின்வரும் நூலைப் பார்க்கலாம். (Elias Huzar, 'The Purse and the Sword:' Control of the Army by Congress through Military Appropriations, '1933 – 1950. (Ithaca : Cornell University Press, 1950) அரசாங்கத்தின் நிருவாகப் பிரிவின் அமைப்புப்பற்றிய ஹூவர் கமிஷனின் சிறப்புக் குழு அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின பட்ஜெட் செயலகமபற்றித் தயாரித்த அறிக்கையின் 'Task Force Report on Fisical Budgeting and Accounting Activities' (1949); இதனுடைய அறிக்கையில் இது சில சிபாரிசுகளை ஏற்கவில்லை. நகராட்சி பட்ஜெட் நடைமுறைக்கு, International City Managers' Association, Technique of Municipal Administration' (Chicago, 1947), and Municipal Finance Administration (Chicago, 1955). பட்ஜெட் செயலகத்தின் முன்னாள் இயககுநரின் சிறந்த விளக்க நூலை மாணவர்கள் படித்துப் பயன் பெறலாம். Harold D. Smith, 'The Management of Your Government,' (New York : McGraw Hill, 1945).

1. பட்ஜெட் தொலைக் காட்சிகள்

1789ஆம் ஆண்டில் பிரதிநிதிகளின் சபை அலெக்சாந்தர் ஹாமில்டன் என்பவரை 1790 ஆம் ஆண்டிற்கான திட்டமிடப்பட்ட செலவினங்களின் அட்டவணை ஒன்றைத் தயாரிக்கும்படி கேட்டதி லிருந்து காங்கிரசு, கொள்கையிலும் நிதியிலும் தொடக்கத்திற்காக நிருவாகப் பிரிவைச் சார்ந்திருக்கிறது உடனடியாக இது ஹாமில் டனை ஏற்கும்படி கேட்டுக்கொண்ட பொறுப்புப்பற்றியும் தொடக்க உரிமைபற்றியும் பொருமை காட்டத் தொடங்கியது. நிதிபற்றிய செயல் திட்டங்களை உருவாக்குதலில் முதல்நடவடிக்கையைக் காங்கிரசு எடுப்பதா அல்லது நிருவாகப் பிரிவு எடுப்பதா என்ற பிரச்சினை கூட்டரசு வாதிகளுக்கும் ஜெஃபர்சனைச்சார்ந்த குடியரசுவாதி களுக்குமிடையிலான சர்ச்சைகளில் ஒன்ருயிற்று. காலம் இப் பிரச் சினையைத் தீர்த்துவிட்டது; ஆனல் செலவின அதிகார மளிப்பில் இவைகளின் விரிவான, இறுதியான கட்டுப்பாட்டைக் காங்கிரசும் சட்டசபைகளும் வலியுறுத்தத் தவறியதில்லை.[2]

உள்நாட்டுப் போருக்குப்பின் காங்கிரசு அரசாங்கம் நடத்திய காலங்களில் ஆட்சி நடத்துதல் அல்லது பட்ஜெட்மீது அதிபருக்குக் கட்டுப்பாடு இல்லாததுபோல் தோன்றியது. நீண்டகால வழக் கத்தை யொட்டித் துறைகளும் நிறுவனங்களும் கலந்தாலோசிக் காமல் ஆண்டுதோறும் மதிப்பீடுகளைத் தயாரித்தன; இவைகளைக் கருவூலம் திறனுய்வின்றி ஒரு தொகுப்பாகத் திரட்டியது; காங்கிரசின் பல ஒதுக்கீட்டுக் கமிட்டிகளில் ஒவ்வொன்றும் இதனுடைய நிருவாக நிறுவனத்தின் மதிப்பீடுகளை மற்றக் கமிட்டிகள் பெற்ற தொகைகளைக் கருத்தில் கொள்ளாமலும் மொத்தத் தொகையை அறிந்துகொள்ளா மலும் செயலாட்சி செய்தது; கூட்ட முடிவிற்குப்பின் எழுத்தர்கள் கணக்கிட்டுச் சொல்லும்வரை ஒதுக்கீடு செய்த தொகை தெரியாமல் காங்கிரசு ஒன்றன்பின் ஒன்ருக நிதி ஒதுக்கல் சட்டத்தை நிறை வேற்றியது. மதிப்பீடுகளின் தொகைமீதான செல்வாக்கைப் பெற அதிபருக்கு நிறுவனச் சார்புடைய வழிகள் இல்லை. மறுப்பு அதி காரமின்றி, காங்கிரசு அளித்த தொகைகளைக் கட்டுப்படுத்த இவ ருக்குப் பயனுள்ள வழிகள் இல்லாமலிருந்தன. மாநிலங்களிலும் மாநகர்களிலும் இதே போன்ற நிலை நிலவியது.

புதிய பட்ஜெட் நடைமுறைகளில் நகராட்சிச் சீர்திருத்தம் தொடங்கியது. இருபதாம் நூற்ருண்டின் முதல் பத்தாண்டின்

[2] இந்த ஆசிரியரின் வரலாற்று ஆய்வுகளில் 19 ஆம் நூற்ருண்டின் பதிவுகள் எடுத்துக் கூறப்பட்டுள்ளன. Lucius Wilmerding, Jr. 'The Spending Power,' (New Haven: Yale University Press, 1943). தஸ்தாவேசுக்கள் தொகுதியிலும், Fred W. Powell, 'Control of Federal Expenditures :' a Documentary History, 1775-1894. (Washington: Brookings Institution, 1939). அரசு மட்டத்தில் இணையான ஓர் ஆய்வைப் பின்வரும் நூலில் பார்க்கலாம்: Luther Gulick, 'Evolution of the Budget in Massachusetts' (New York: Macmillan, 1920).

போது பட்ஜெட் பொறுப்பு நகர முதல்வர்களுக்கும் இதற்குச் சிறிது பின்னர் நகர மேலாளர்களுக்கும் மாற்றப்பட்டது. 1917ஆம் ஆண்டின் இலினய்ஸ் சிவில் ஆட்சித் தொகுப்பால் பெரிதும் விளங்கச் செய்த இதே வழியில் அரசுகளில் ஆட்சிஇயல் சீர்திருத்தம் நடந்தேறியது. கூட்டரசாங்கத்தின் வரலாற்றில் முதல் தடவையாக 1921ஆம் ஆண்டின் பட்ஜெட், கணக்குவைப்புச் சட்டம், துறைகள், நிறுவனங்கள் போன்ற ஒரு புதிய சிக்கலான திரளின் மதிப்பீடுகளைக் கட்டுப்படுத்துவதற்கு அதிபருக்கு அதிகாரமளித்தது ; இவருடைய அதிகாரத்தை மெய்யாக்க நிறுவனம் சார்ந்த வழிகளை இச் சட்டம் அளித்தது ; ஒரு தனித்த, ஒன்றிணைந்த, தெளிவான நிதிபற்றிய செயல்திட்டத்தை இயன்றதாக இச் சட்டம் செய்தது. [3] மிகையான போர்க்கால வரியும் இருபத்தாறு பில்லியன் டாலர் தேசியக் கடனும் சீர்திருத்தத்திற்கான போதிய நெருக்கடியைப் படைத்தன.

இச் சட்டத்தின் பட்ஜெட்பற்றிய கூறுகள் சுருக்கத்தைப் பெறும் அளவிற்குச் சிறப்பு வாய்ந்தவை. எவ்வித மாறுதலுமின்றி 1920-க்கும் 1929-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில் செழிப்பின் வழியாகவும், 1930-க்கும் 1939-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்துப் பொருளாதார மந்தத்தின் வழியாகவும், 1940-க்கும் 1949-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்துப் போர் வழியாகவும், 1950-க்கும் 1959-க்கும் இடைப்பட்ட அமைதிக் காலத்தின் இணையற்ற செலவுகளின் வழியாகவும் இவைகள் எய்தப்பெற்றன. இச் சட்டத்தின் முக்கியமான பிரிவு, காங்கிரசிற்கு பட்ஜெட்டை அனுப்பிவைக்க அதிபருக்கு அதிகாரமளித்து இயக்கியது. கருவூலச் செயலாளருக்கு இவ் வதிகாரத்தைச் சட்டம் அளிக்கவில்லை. எந்த நிறுவனமும் ஒரு மதிப்பீட்டைச் சமர்ப்பிப்பதைத் தடுத்தும் அல்லது காங்கிரசிற்கு அல்லது இதனுடைய எந்தக் கமிட்டிக்கும் ஒதுக்கீட்டிற்கான வேண்டுகோளை இரு சபைகளில் ஒன்று கேட்காதவரையில் அதிபருடைய பட்ஜெட்டை இச் சட்டம் பாதுகாத்தது. பட்ஜெட் செயலகத்தில் ஒரு பட்ஜெட்டைத் தயாரிப்பதற்கு அதிபருக்கு உதவும் வகையில் நிறுவனம் சார்ந்த வழிகளை இது ஏற்படுத்தியது. செனெட்டின் இணக்கமின்றிச் செயலகத்தின் இயக்குநரையும் உதவி இயக்குநரையும் அதிபர் அமர்த்துகிறார். அதிபரின் அங்கம் என்ற முறையில் மதிப்பீடுகளை ஒன்றுதிரட்டி வரைப்படுத்துவதுமட்டுமன்றி மாற்றி யமைக்கவும் குறைக்கவும் அல்லது இவைகளைக் கூட்டவும் இதற்கு முடிவான சட்ட அதிகாரம் கொடுக்கப்பட்டிருக்கிறது. இறுதியாகத் துறையின் அல்லது அமைப்பின் தலைவர் ஒவ்வொருவரும் ஒரு பட்ஜெட் அலுவலரை அமர்த்த வேண்டியிருந்தது.

[3] 42 Stat. 20, (June 20 1921); Fritiz Morstein Marx, 'The Bureau of the Budget : Its Evolution and Present Role,' American Political Science Review, XXXIX (1945), 653, 869.

1950ஆம் ஆண்டின் பட்ஜெட், கணக்கு வைப்பு நடைமுறைகளின் சட்டம், முழுவதும் அரசாங்கத்திற்குச் சொந்தமான கூட்டு நிறுவனங்கள் தொழில்வகைப் பட்ஜெட்டை எடுத்துரைப்பதற்கு அதிகாரமளித்ததைத் தவிர பட்ஜெட் நடைமுறையில் எந்தப் புதிய மாற்றங்களையும் புகுத்திவிடவில்லை.[4] கூட்டரசுச் செலவினங்கள் அதிகரித்ததைப்போல் பட்ஜெட் நடைமுறைகளும் மிகப்பெரும் அளவில் மிகச் சிக்கலாக வளர்ந்தன; ஆனால் இம் முறையின் அடிப்படைகள் பெருமளவில் மாறவில்லை. 1921-லிருந்து, பட்ஜெட் செயலகத்தின் இயக்குநருக்கு ஒவ்வோர் அதிபரும் முழுப் பொது ஆதரவளித்தார். முதல் இயக்குநராகிய ஜெனரல் சார்லஸ் ஜி. டாவஸ் (Charles G. Dawes) என்பாரின் நயமற்ற முறைகள் நிலவவில்லையென்றாலும், மதிப்பீடுகளைத் தயாரிப்பதில் செயலகத்தின் இன்றியமையாத நிலை ஐயப்பாட்டிற்கு அப்பாற்பட்டதாகும்.[5]

பிரதிநிதித்துவ நிறுவனங்கள் இன்னும் இறுதி அதிகாரத்தையும் செயல்முறை சார்ந்த பெரும் செல்வாக்கையும் பெற்றிருந்தாலும், சுருக்கமாக, ஆண்டிற்கொரு அல்லது இரண்டாண்டிற்கொரு முழுமையான நிதித் திட்டத்தைத் தயாரிப்பதிலான பொறுப்பின் நிலை மாற்றம் மிக அழகாக இருந்திருக்கிறது.

2. பட்ஜெட் தயாரித்தல் ஒரு தொடர்ச்சியான செயல்முறை

ஒவ்வோர் அரசாங்க அதிகாரமும் சட்டத்தால் ஏற்படுத்தப்பட்ட நிதியாண்டில் செயற்படுகிறது. சில நிகழ்வுகளில் இது பஞ்சாங்க ஆண்டாக இருக்கிறது. ஆனால் பொதுவாக இந்த ஆண்டு ஜுலை முதல் தேதி தொடங்கி ஜுன் 30 ஆம் தேதி முடிவடைகிறது. இயல்பாக சட்டசபைகள் ஜனவரியில் கூடி ஜுலைக்கு (காங்கிரசைத் தவிர) முன்னால் தள்ளிவைக்கப்படுகின்றன. கூட்டரசு நிதியாண்டு ஜுலை முதல் நாளில் தொடங்குகிறது; நிதியாண்டு 1955, ஜுலை 1, 1954-ல் தொடங்கி ஜுன் 30' 1955-ல் முடிவடைகிறது.

பட்ஜெட் தயாரிக்கும் செயல்முறை, நிதியாண்டிற்கு இணைக்கப்படுகிற தென்றாலும், தொடர்ச்சியானது. எந்நேரத்திலும் இரண்டு பட்ஜெட்டுகளிலும், கூட்டரசு இராணுவ அமைப்புகளில் மூன்று பட்ஜெட்டுகளிலும் வேலை நடந்துகொண்டிருக்கிறது. ஆகவே, கூட்டரசுக் கால அட்டவணையில் பின் நோக்கிக் கணக்கிட்டால், நிதியாண்டு 1954-க்கு ஆன ஒதுக்கீடுகளை காங்கிரசு 1954, ஜுன் 30-க்கு

[4] 64 Stat. 832 (Sept. 12,1950).

[5] Charles G. Dawes, 'The First Year of the Budget of the United States' (New York: Harper, 1923); Don K. Price, 'General Dawes and Executive Staff Work,' Public Administration Review, XI (1951), 167.

முன்னரே செய்திருக்கவேண்டும். 1955 ஆம் ஆண்டிற்கான அதிபரின் பட்ஜெட் 1954 ஆம் ஆண்டு ஜனவரியில் அவருக்கு அனுப்பப்படுகிறது. பட்ஜெட்டில் சேர்ப்பதற்கான மதிப்பீடுகளைப்பற்றி நிறுவனங்கள் 1953 ஆம் ஆண்டு, ஏப்ரல் அல்லது மே மாதத்தில் செயற்பட்த் தொடங்கிவிடுகின்றன. இதிலிருந்து 1953 ஆம் ஆண்டு டிசம்பர் மாதம்வரை பட்ஜெட் ஆராய்ச்சியில் இவைகள் தொடர்ந்து ஈடுபடுகின்றன. 1954-1955-க்கு ஆன நிதித் திட்டங்களுக்குச் செயற்படுகையில், 1953 ஆம் ஆண்டு ஏப்ரல், மே மாதங்களில் கூட நிறுவனங்கள், செனெட் அல்லது பிரதிநிதி சபையின் பண ஒதுக்கீட்டுக் கமிட்டிகள் அல்லது இரு சபைக் கமிட்டிகள் 1953-54 ஆம் ஆண்டிற்கான பண ஒதுக்கீடுபற்றிக் கலந்தாலோசனை செய்வதில் ஈடுபட்டிருக்கும்.

மேலும், 1954 ஆம் நிதியாண்டின் பண ஒதுக்கீடுகள் கிடைத்தவுடன் (இயல்பாக 1953 ஆம் ஆணடு ஜூலை முதல் தேதிக்குமுன்) அல்லது இதற்குமுன், செயலகத்தின் காலாண்டு ஒதுக்கீட்டைப் பெறுவதற்காக, ஒவ்வொரு நிறுவனமும் இதன் 1953-1954 ஆம் நிதி ஆண்டிற்கான செலவினத் திட்டத்தைப் பட்ஜெட் செயலகத்திற்கு அளிக்கக் கடமைப்பட்டிருக்கிறது. இறுதியாக, ஒவ்வோர் ஆண்டின் மதிப்பீடுகளும் இதற்கு முந்திய மதிப்பீடுகள் வழங்கிய நிதிகளைக் கணக்கில் கொண்டுவர வேண்டும்; அல்லது முன்னிலைககு மீள் உறலும், காங்கிரசு செய்த வருங்காலத்திற்கான பொறுப்புகள், அல்லது ஒன்று, இரண்டு அல்லது இதற்குமேல் இனி வரவிருக்கும் நிதியாண்டுகளுக்கு ஒதுக்கீடுசெய்யவேண்டுமாறு கேட்கலாம். பாதுகாப்புச் செலவினங்களைப்பற்றிய துறையில் முறிவடையாத தொடர்ச்சியைப் பல நிதியாண்டுகளில் காணலாம்.

சுருக்கமாக, ஒரு நிதியாண்டிற்குமட்டுமே ஒதுக்கீடுகள் விதிப்படி செய்யப்படுகின்றன; ஆனல் செயல் திட்டம் வகுத்தலும் நிதியளித்தலும் வேறுபட்ட கால அடிப்படையில் செய்யப்படவேண்டும். இரண்டாவது ஆண்டில்மட்டும் கூடுகிற சட்டசபைகள் உள்ள அரசுகளில் இரண்டு நிதியாண்டுகளுக்கான மதிப்பீடுகளை ஒரே சமயத்தில் தயாரிக்கவேண்டும். இரண்டாண்டில் ஒவ்வோர் ஆண்டிற்கும் பண ஒதுக்கீடு செய்யவேண்டும். மதிப்பீடு செய்வதின் சிரமத்தை இது அதிகரிககிறது; ஆனல் ஒரு சிறு வரம்புகளுக்கப்பால் பட்ஜெட் செயல்முறை யென்பது ஒரு தொடர்ந்த செயற்பாடென்ற உண்மையை இது உறுதி செய்கிறது.

பட்ஜெட் தயாரித்தல், நிதிக்கட்டுப்பாடு ஆகிய இரு நிலைகளைப் பற்றிக் குறிப்பிட இது வசதியான இடமாகும். மதிப்பீடுகளை வகுத்துக்கொண்டு பட்ஜெட் தயாரித்தலும், இவைகளை ஒரு முழுமையான நிதித் திட்டமாக மாற்றி வரைதலும் முதல் நிலையாகும்; பண

ஒதுக்கீடு செய்த பிறகு வீதத்தையும் செலவின நோக்கங்களையும் கட்டுப்படுத்துதலை உட்படுத்துகின்ற பட்ஜெட் நிறைவேற்றத்தை இரண்டாவது நிலை யெனலாம். பின் குறிப்பிட்டிருக்கிற நிலை பின் வருகின்ற அதிகாரத்திலும் முன் குறிப்பிட்டிருக்கும் நிலை அடுத்து வரும் பக்கங்களிலும் விளக்கப்படுகின்றன.

3. மதிப்பீடுகள் தயாரித்தல்

ஒவ்வோர் ஆட்சி நிறுவனமும் மதிப்பீடுகளைத் தயாரித்தல் பட்ஜெட் தயாரித்தலில் முதல் படியாகும். இத் தொடக்க நிலையில் நிதி நடைமுறையின் அடிப்படையான மாற்றங்களில் ஒன்று வளர்ச்சி யடைந்தது. வழக்கமாக, அடுத்து வருகின்ற நிதியாண்டிற்கான தொகைக்கும் இதனுடைய வேண்டுகோளின் தன்மைக்கும் ஒவ்வொரு செயல்படும் பிரிவும் முழுமையாகப் பொறுப்புடையதாகும். ஓர் எழுத்தர் இவ் வேண்டுகோள்களைத் திரட்டுகிற வரையில் இவைகள் தெரியாமலிருக்கையில், மற்ற நிறுவனங்களில் இதே போன்ற அல்லது முரணான நடவடிக்கைகள் இருப்பதைக் கவனிக்காமல் இயற்கையாக இது தன்னுடைய தேவைகளுக் கேற்ப இதனுடைய மதிப்பீடுகளைத் தயாரித்தது, இந்த இணைப்பற்ற, கட்டுப்பாடில்லாத நடைமுறை, பெரிதாக்கப் பட்ட மதிப்பீடுகளில் ஒருவகையான போட்டி விலைக்குறிப்பிற்கு இதை உட்படுத்திக்கொண்டது. சட்ட சபைக் கமிட்டிகள் நிச்சயமாகச் செய்யும் குறைப்புகளைச் சமப்படுத்துவதற்காக மிகை மதிப்பீடு செய்வது வழக்கமாக இருந்தது. நேர்மையான மதிப்பீடுகள் குறைவு ; ஏனென்றால் நேர்மையான தொகையிலிருந்து பெறும் வெட்டுகளினால் இடர்க்காப்பின்மை ஏற்க மனச்சான்றிற்குக் கட்டுப்பட்ட எந்த ஆட்சியாளரும் துணியமுடியாது. நிதி ஒதுக்கீட்டுக் கமிட்டிகளும் நிதி வேண்டும் நிறுவனங்களும் இதன் விளைவாகப் பந்தயச் சீட்டாடின. இரண்டில் ஒன்று நல்ல சீட்டுகளை வைத்திருக்கலாம். சமன் செய்யப்பட்ட, ஒத்திருக்கிற செயல் திட்டம் தெரியாத தொன்றும். செலவினங்களுக்கும் வருமானத்திற்கும் உள்ள சரியான உறவு பின்னணிக்குத் தள்ளப்பட்டது. நியூ ஜெர்சியில் கொசுக்கள் இருப்பதுபோல் பற்றுக்குறைகளுமிருந்தன.

பண ஒதுக்கீடுகளைப் பெறுகின்ற நிறுவனங்களும் துறைகளும் பட்ஜெட் மதிப்பீடுகளை இன்னும் தயாரிக்கின்றன. இருப்பினும், தலைமை நிருவாகியால் வழக்கமாக வகுக்கப்பெற்று அறிவிக்கப்பட்ட பொதுவான நிதி சார்ந்த திட்டத்திலிருந்து வளரும் கட்டளைகளின் அடிப்படையில் இவைகள் தயாரிக்கப்படுகின்றன. அரசாங்கச் செயற்பாடுகளுக்குத் தலைமை நிருவாகி அளிக்க விரும்புகின்ற முதன்மையை வெளிப்படுத்துகின்ற, நல்லது அல்லது தேவையானதென இவர்

நினைக்கின்ற எந்தக் கூடுதல் அல்லது குறைச்சலோடு இப்பொழுது இருக்கின்ற சட்டங்கள் உண்டாக்கு மென எதிர்பார்க்கப்பட்ட இந்தத் திட்டம் வருவாய் அடிப்படையில் இருக்கிறது. ஆகவே, பொருளாதார மந்த காலத்தில், முந்திய ஆண்டின் தொகையில் மதிப்பீடுகளை உறுதிப்படுத்துவது, அல்லது முந்திய பண ஒதுக் கீட்டின்மீது ஒரு குறைந்த சதவீதத்தைப் புகுத்துவது அல்லது பதவி உயர்வை அல்லது ஊதிய உயர்வை அனுமதியாதிருப்பது போன்றவை ஓர் அதிபர், ஓர் ஆளுநர் அல்லது நகர முதல்வர் ஆகியோரின் கொள்கையாக இரா. இருப்பினும், நிருவாகக் கொள்கை சட்டசபையின் மதிப்பீடுகளைப் பாதிக்காது. இவைகள் சபைகளின் எழுத்தர்களால் அல்லது நீதிமன்றத்தின் எழுத்தர்களால் வழக்கமாகத் தயாரிக்கப்படுகின்றன.

மதிப்பீடுகளைத் தயாரிததல் ஒரு நீண்ட, கடினமான பணியாகும். களங்கள், தலைமை அலுவலகங்கள் போன்ற அடி மட்ட அமைப்புப் பிரிவுகளில் இது தொடங்குகிறது. இது ஒவ்வொன்றும் அடுத்து வரும் நிதியாண்டிற்கான வேலைத் திட்டத்தை முடிவு செய்து, இதற்குத் தேவையான நிதிகளை மதிப்பிடுகிறது. இங்கு விரிவடை வதற்குரிய போக்கு இருக்கிறது. உண்மையிலேயே மன நிறைவுடைய ஒரு பணியைச் செய்ய அனுமதிப்பதற்குப் பிரிவுத் தலைவர்கள் போதிய வளங்களைப் பெற்றிருக்கிறார்கள் என்பதைப் பிரிவு, கள அமைப்பு களின் ஒரு சில தலைவர்கள் ஏற்க விரும்புகின்றனர். பெரும்பாலும், இவர்கள் விரும்புவது சரியே யாகும். மேலும், செயல் திட்டங்கள் விரிவடைவதில்லை யென்றாலும, விரிவடையும் மக்கள் தொகையும் வளர்ச்சியடையும் தொழில் அளவும் ஆகியவற்றிற்கு உபரியான நிதிகள் தேவைப்படுகின்றன.

சில சமயங்களில் மதிப்பீடுகளின் உருவை, சட்டமும், பெரும் பாலும் தலைமை நிருவாகி அல்லது பட்ஜெட் அலுவலரும் நிருணயிக் கின்றனர். நிகழ்விற்கு நிகழ்வு இது மாறுகிறது. ஆனால் முந்திய ஒதுக்கீடுகளோடு ஒப்பிட்ட மொத்த வேண்டுகோள்களின் சுருக்க மான அறிக்கைகளை இது வழக்கமாக உட்கொண்டிருக்கிறது. செயற் படும் ஒவ்வொரு பிரிவின் விரிவான, வகை வகையாகப் பிரிக்கப்பட்ட வேண்டுகோள்கள்; ஒவ்வொரு பெரிய நோக்கிற்கான வேண்டு கோள்கள் (பணியாள் தொகுதி, பண்டங்கள், சேவைகள் போன்ற வை) மூலதனச் செலவினங்களுக்கான வேண்டுகோள்கள்; துறையி லிருந்து எதிர்பார்க்கப்பட்ட வருவாய் எதுவும் இருந்தால், இதனை யும் இது கொண்டிருக்கும். பட்ஜெட் இயக்குநரையும் தலைமை நிரு வாகியையும் திட்டங்களின் இன்றியமையாத நேரிய தன்மையை மெய்ப்பித்துக் காட்ட, மதிப்பீடுகள் ஏறத்தாழ விரிவான விளக்கங் களைக் கொண்டிருக்கும் சட்டத்தால் அல்லது செயற்பாடுகளின்

வளர்ச்சியால் தூண்டப்பட்ட புதிய பணியின் தேவைகளை விளக்குகின்றதாகவும், முந்திய ஒதுக்கீடுகளின்கீழ் செயற்பாட்டில் இருந்த தாமதங்களையும் கடன்களையும் ஆதரிப்பதாகவும், புதிய தொழில் துணிவுகளை சிபாரிசு செய்வதாகவும் விவாதங்கள் பெரும்பாலும் இருக்கின்றன. கூட்டரசு மொழி மரபில் இந்தத் தஸ்தாவேசுகள் 'மெய்ப்பிக்கும் காகிதங்கள்' எனப் பெயர் பெறுகின்றன.

'செயல் நிறைவேற்ற பட்ஜெட்' ஆக அல்லது 'செயல் திட்ட பட்ஜெட்' பாங்கை யொட்டிப் பல இடங்களில் சமீப காலத்தில் மதிப்பீடுகளின் உருவம் மாற்றியமைக்கப் பட்டிருக்கிறது.[6] அரசாங்கத்தின் தோற்றத்திலிருந்து தொடங்கி நமது வரலாற்றின் பெரும்பாலும், மதிப்பீடுகள் அமைப்பாலும் உரியவராலும் தயாரிக்கப்பட்டன. முந்திய நிகழ்வொன்றை எடுத்துக்கொண்டால், படைக்கான போர்க் குதிரைக்கான தீனி, படைத்துறைத் துணிமணி, தங்கள் மேற்பார்வையாளரின் மற்ற இனங்களும், தரவுகள், எழுத்தர்கள் அமர்த்துதல் போன்ற பெருத்தமான பொருள்களோடு, போர், கருவூலம், அரசுத் துறை போன்ற ஒவ்வொன்றும் 1790-க்கும் 1799-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில் பிரதிநிதிகளின் சபைக்கு மதிப்பீடுகளை அளிக்கும். (இப்பொழுது கணக்குவைப்பு நோக்கங்களுக்கு நுட்பமாக வரையறை செய்யப்பட்டுள்ள) அமைப்பாலும் உரியவராலும் மதிப்பிடப்படுவது இன்னும் பொதுவான வகையாக இருந்துவருகிறது.

இதுவரைக்கான கணக்குவைப்பு, கட்டுப்பாட்டு நோக்கங்களுக்கு இத்தகைய மதிப்பீடுகள் போதுமானவைகளாக இருக்கின்றன; ஆனால் நிறைவேற்றவேண்டிய பணிகளின் வழியாக அல்லது அடையவேண்டிய முடிவுகளாக இவைகள் போதாதனவாக இருக்கின்றன. அடையவேண்டிய இறுதிப் பயன்களை முடிவு செய்ய வேண்டியபொழுது பண ஒதுக்கீடு செய்யும் நிறுவனங்களுக்கு இவைகள் மிக முக்கியமானவைகளாகும். இத்தகைய பகுப்பாய்வையும் அறிவாற்றலையும் எளிதாக்க, தென்னசி தாழ்வெளி அதிகார நிலையத்தில் செயல் நிறைவேற்றப் பட்ஜெட்டுகள் புகுத்தப் பட்டிருக்கின்றன.[7] இரண்டாவது உலகப் போருக்குப்பின் சில அரசுகளிலும் தல அதிகார எல்லைகளிலும் இம் முறை புகுத்தப் பட்டிருக்கின்றது. அரசாங்கத்தின் நிருவாகப் பிரிவின் அமைப்புப் பற்றிய ஹூவெர் கமிஷன் இதை ஏற்றுக்கொண்டது. கூட்டரசு பட்ஜெட் செயல்முறையிலும் மற்ற இடங்களிலும் இது புகுத்தப்பட்டு வருகிறது.

[6] 'செயல் நிறைவேற்ற வகைப் பட்ஜெட்டில' கணக்கு வைப்பு அறிக்கை அளித்தல்பற்றிய நடை முறைகளில் முக்கியமான மாற்றங்கள் உட்பட்டிருக்கின்றன.

[7] Donald C. Kull, 'Budget Administration in T.V.A.' (Knoxville: the University of Tennessee Record, Extension Series, Vol. XXIV, No. 3, 1948).

சொந்த சேவை, தரவுகள், போக்குவரத்துகள் போன்றவைகளாயினும் அல்லது மற்றவைகளாயினும் வாங்க வேண்டிய பொருள்கள் என்ற அடிப்படையிலின்றி, பட்ஜெட்டில் இடம் பெற்றுள்ள நிதி சார்ந்த திட்டத்தைத் தயாரிக்கவும் பொருள் விளக்கம் செய்யச் செயல் நிறைவேற்ற முறை பட்ஜெட் தயாரித்தல் வகுக்கப்பட்டிருக்கிறது. வழக்கமாக அமைப்பும் உரியவரும் தயாரிக்கும் பட்ஜெட்டோடு இது ஒத்தியலக்கூடியதாக இருக்கிறது; ஆனால் பண ஒதுக்கல் சட்டத்திற்கு இதைத் தொடர்புபடுத்துவதில் இடர்ப்பாடான பிரச்சினைகளை இது எழுப்பலாம். நிதித் திட்டமிடலிலும் செலவினங்களின் அதிகாரமளித்தலிலும் தனிச்சிறப்புடைய கூருக, செயல் நிறைவேற்றப் பட்ஜெட்டுகள் வழிகளிலன்றி இறுதிப் பயனில் கவனம் செலுத்துகிறது. 'இந்த வேறுபாடு தொழில்நுட்பம் பற்றியும் முறைகள்பற்றியும் மட்டுமின்றிச் சிந்தனை செய்வதில் இது அடிப்படையான புதிய கருத்துமாற்றமாகும்' என்று மோசர் (Mosher) என்பார் குறிப்பிடுகிறார்.

முந்திய ஓர் எடுத்துக்காட்டால் முக்கியமான கருத்துகள் விளக்கப்படலாம். வர்ஜீனியாவில் ஃபிராங் பேன் (Frank Bane) என்பார் (1926-1932) ஆணையாளராக இருந்தபொழுது, பல்வேறு நிறுவனங்களையும் கவனித்துக்கொள்ளவேண்டிய உறுப்பினர்களையும், தேவையான உணவையும் மற்றத் தரவுப் பொருள்களையும், இவை போன்ற செய்திகளையும் காட்டுகின்ற கலப்பற்ற செயல் நிறைவேற்றப் பட்ஜெட்டை அளித்தார்; பின்னர் அரசின் பட்ஜெட் இருக்குநரைச் செலவைக் கணக்கிட வேண்டினார். 1955ஆம் நிதியாண்டிற்கான கூட்டரசின் பரஸ்பர இடர்க்காப்புப் பட்ஜெட் அண்மையிலான ஓர் எடுத்துக்காட்டாகும்.[8] புலம் பெயர்கிறவர்களின் நடமாட்டங்கள், கடல்வழிச் சரக்கு ஏற்றியனுப்புதல், அடிப்படையான பொருள் வளர்ச்சி போன்றவைகளின் செயற்பாடுகள் செய்ய வேண்டிய வேலை பெறவேண்டிய முடிவுகள் ஆகியவற்றின் மதிப்பீடுகளை ஒரு தொகுதிக் கணக்குகள் காட்டுகின்றன. இம் முதல் தலைப்பின் கீழ், இந்த அமைப்புத் திட்டம் 1953ஆம் ஆண்டில் 85,500 இடம் பெயர்ந்த ஐரோப்பியர் வரத்தையும் 1954-ல் ஏறத்தாழ 117,600 பேர்களின் வரத்தையும் கூர்ந்து ஆராய்ந்தது. என்ன செய்யப்படவேண்டும் என்பதை இந்தக் கணக்குகள் காங்கிரசிற்குக் காட்டின. சேவை அலுவலர், பயணம், தரவுகள், பொருள்கள் ஆகியவற்றை வெளி நாட்டுச் செயற்பாடு ஆட்சி நிலையம் வகுத்து அவற்றிற்கு எவ்வளவு தேவை என்பதைக் கணக்கிட்டது. மற்றொரு தொகுதியான கணக்குகள் பலப்பல கண்ட இத்தலைப்புத் தொகைகளைக்

[8] 'The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending June 30, 1955, pp. 71-72.

காட்டின. கணக்குவைப்பு நோக்கங்களுக்காக இந்தக் கணக்குகள் பொதுக்கணக்கு வைப்பு அலுவலகத்திற்குத் தேவைப்பட்டன.

செயல் நிறைவேற்றப் பட்ஜெட்டில் லாஸ் ஏஞ்சல்ஸ் (Los Angeles) செயற்படுகிறது. இதிலிருந்து ஒரு விளக்கம் எடுத்துக் கொள்ளப்பட்டிருக்கிறது. ஆறு பணிகளின் அடிப்படையில் இதனுடைய வேண்டுகோளை யொட்டித் தீ அணைப்புத்துறை அமைக்கப் பட்டிருக்கிறது: துறை சார்ந்த ஆட்சி, தீக் கட்டுப்பாடும் அணைப்பும், தீத் தடுப்பு, எரியூட்டல் விசாரணை, தரவும் பேணலும், செய்தித் தொடர்பு. இப் பணி சான்ற பகுப்பாய்வுகளைச் செயல்திட்ட மெய்க் குறிப்புகள் குறை நிரப்பின: 15,658 தீ நிகழ்ச்சிகளின் மதிப்பீடு, 140,000 பரிசோதனைகள், 2100 எரியூட்டல்பற்றிய விசாரணைகள் போன்றவை.[9]

நிதி ஒதுக்கீடு செய்யும் நிறுவனங்களின் கருத்தில் செயல் நிறைவேற்ற வகை பட்ஜெட் ஒரு சிறந்த கண்டுபிடிப்பாகும். இதனுடைய உதவியோடு என்ன செலவிற்கு என்ன பயன்களை அடையவேண்டுமென்பதை இவைகள் உருவாக்கிக்கொள்ளலாம். உரிய பொருள்களின் தரமான வகைப்பாட்டிலிருந்து இதைப் பெற இயலாத ஓர் அருஞ்செயலெனக் கூறலாம். மறுபுறத்தில், தமக்குப் பழக்கமான உருவங்களிலிருந்து மாற்றத்தைச் சில சட்டசபைகள் எதிர்த்தன. இவ்வகையாக எடுத்துக்காட்ட ஒவ்வொரு வகைச் செலவினமும் உடனடியாக உதவுவதில்லை. பழைய பாணிகளிலிருந்து மாற்றம் கடினமாக இருக்கிறது. இந்தப் பக்கங்களில் இப் பொருளுக்கு அளிக்கக்கூடிய கவனத்தைவிட இதை மிகக் கவனிக்கவேண்டும்.

4. மதிப்பீடுகளின் மறு ஆய்வு

அடிமட்ட நிலையில் உள்ள பிரிவுகள் முதலில் தயாரித்த நிலையில் மதிப்பீடுகள் முதலில் ஒவ்வொரு நிறுவனத்திற்குள்ளும், பின் பட்ஜெட் செயலகத்தாலும் அல்லது மத்திய நிதி அலுவலகத்தாலும் அடுத்தடுத்து மறு ஆய்விற்கும் மறு அமைப்பிற்கும் உட்படுகின்றன. பிரிவின் தலைவர்கள், தம் உட்பிரிவுகளின் அசல் மதிப்பீடுகளை மாற்றி அமைக்கின்றார்கள்; பிரிவிற்குச் சிறிது கூடுதலாக முதல் மதிப்பீடு செய்கின்றனர்; ஆய்கின்றனர்; மறு ஆய்வு செய்கின்றனர்; செயலகத் தலைவர்கள் தம் பிரிவுத் தலைவர்களின் இணைந்த மதிப்பீட்டுக்குமேல் செயற்படுகின்றனர்; காலப் போக்கில் கணிசமான செயலக மதிப்பீடுகள் துறையின் பட்ஜெட் அலுவலருக்கு அளிக்கப் படுகின்றன. கொள்கைபற்றிய பலவற்றைத் தெளிவுபடுத்தவும்

[9] Cf. அரசாங்கத்தின் நிருவாகப் பிரிவின் அமைப்புப்பற்றி ஹூவர் கமிஷன் அறிக்கையில் இந்த எடுத்துக்காட்டு அச்சிடப்பட்டிருக்கிறது. Budgeting and Accounting, p. 77.

அல்லது உருவாகும் நிலையில் உள்ள அளவுபற்றித் தெளிவு படுத்தவும், பட்ஜெட் அலுவலருடனும் துறைத் தலைவருடனும் அடிக்கடி பேச்சுவார்த்தைகள் நடந்துகொண்டிருக்கின்றன. செயலகத் தலைவர்களுடனும், நிறுவனத் தலைவருடனும் நெருங்கிச் செயற்பட்டு பட்ஜெட் அலுவலகம், துறையின் இணைந்த எல்லாக் கூறுகளையும் ஒரு தனிப்பட்ட பட்ஜெட் தஸ்தாவேசுவாக அமைக்கிறது. ஓர் அரசாங்கத்தின் அல்லது நிறுவனத்தின் பொதுக் கொள்கையைத் துணைகொண்டு பார்க்கையில் அடுத்துவரும் ஒவ்வோர் ஆய்வும் அரைகுறையான திட்டத்தின் மறு ஆய்வாக முற்படுகிறது. இதன் விளைவாக, பரவலான, மிகப் பொதுவான அனுபவம், பரந்த காட்சி ஆகியவற்றை இது பட்ஜெட் ஆய்வாளர்களின் கவனத்திற்குக் கொண்டுவருகிறது.

கூட்டரசின் பெரிய துறைகளில் ஒன்றின் பட்ஜெட் அலுவலரின் கடமைப் பொறுப்பின் தன்மை என்ன? இது இரு பிரிவானது: ஒன்று, நிறுவனத்திற்குள் நட்புதவியாகவும் கண்டிப்பவராகவும் செயற்படுதல்; இரண்டு, நிறுவனத்திற்கு வெளியே பின் நிலைகளில் இதனுடைய பேராதரவாளராகச் செயற்படுதல். ஒவ்வொரு நிகழ்விலும் இவர் எந்த நிறுவனத்தின் உறுப்பினரோ அந்த நிறுவனத்திற்கு இவர் முதன்மையாகப் பொறுப்புடையவர். நிறுவனத் தலைவரால் செய்யப்பட்ட கொள்கை முடிவுகளோடு நிறுவனம் முழுவதற்குமான மிகை அளவில் செயற்படுகின்ற ஒரு பட்ஜெட்டை உருவாக்கும் பொறுப்பு பட்ஜெட் அலுவலருக்கு இருக்கிறது. இப் பட்ஜெட், நிறுவனச் செயல்திட்டங்களின் மிகையான அளவு இயன்ற வரை அடைதலை எடுத்துக்காட்டுகிறது; இதைப் பின்னல் ஆராய்கின்றபொழுது இதே சமயத்தில் தாக்குதலை எதிர்த்துச் சமாளிக்க முற்றிலும் தயாராக இருக்கிறது. மதிப்பீடுகளின் உள் வளர்ச்சி நோக்கங்களுக்கும் பின்னல் இவைகளின் பாதுகாப்பிற்கும், பட்ஜெட் அலுவலர், இதன் விளைவாக, கொள்கை, செயல்திட்டம், அமைப்பு, நிறுவனம் முழுமையின் நடைமுறைகள் போன்றவைகளை விரிவாகவும் நெருக்கமாகவும் தெரிந்துகொள்வது தேவையாகும்.

நிறுவனத் தலைவரின் சார்பில், கூட்டரசாங்கத்தில் வரம்புமீறி நாட்கடத்தப்பட்ட மதிப்பீட்டுச் செயல் முறையை இயக்குவதில் பட்ஜெட் அலுவலர் பொறுப்புடையவராவார். தொழில் நுட்ப முறையில் பட்ஜெட் முழு நிறைவாகவும், செயற்படும் முறையில் எளிதாகவும், கொள்கை முழுவதையும் ஒத்திருக்கிறதென்பதையும், மெய்ப்பிப்பதைக் காட்டிலும் பெரிதாக்கப்படவில்லை யென்பதையும் இவர் உறுதி செய்யவேண்டும். ஒவ்வொரு செலவினத்தின் மெய்ப்பாடுகளையும் இயன்றவரை போதியனவாகவும் இணக்கமாகவும் செய்வது இவருடைய கடமையாகும். ஒதுக்கீட்டு வாசகத்தை

வரைவதில் அல்லது மறு ஆய்வு செய்வதில் இவர் உதவ வேண்டும். ஏனெனில் காங்கிரசு பயன்படுத்தும் சரி நுட்பமான வாசகம் ஆட்சியின் இயலமைதியை எளிதாக்கலாம் அல்லது இடராக்கலாம்.

கொள்கை முடிவுகள்பற்றிப் பட்ஜெட் அலுவலர் தெரிந்திருக்க வேண்டுமென்றாலும், இவர் கொள்கை முடிவுகளோடு நேர்முகமாகத் தொடர்பு கொண்டிருக்கவில்லை. இவைகளுக்கு இவர் சிறிதளவே பொறுப்புடையவர் அல்லது பொறுப்புடையவரல்லர். இவைகளை இவர் ஏற்க மறுக்கலாம் அல்லது இவைகளின் செயற்பாட்டிற்குத் திட்டமிடலாம். (செயற்பாட்டில் அல்லது நிதியில்); ஆனால் இவர் தலைமை அமைப்பிலிருந்து கொள்கை முடிவுகளை ஏற்கிறார். பாதுகாப்புத் துறைகளின் இப் பொதுவான கருத்தை மோசர் ஒத்துக் கொண்டார். 'கோட்பாட்டிலும் பெரும்பாலும் செயல்முறையிலும், தணிக்கையாளருடைய அதிகார எல்லை, பட்ஜெட்டின் பொருளாகிய திட்டங்கள் அல்லது கொள்கைகளைத் திருத்தம் செய்வதற்கு விரிவடையவில்லை......கொள்கையின் பொருள் விளக்கத்தை இவர் மறுக்கலாம்; குறிப்பாக, இச் செயல் திட்டங்கள் வழக்கத்திற்கு மாறாக மிகையான செலவில் முடியும்பொழுது இச் செயல் திட்டங்கள் பற்றிய ஐயப்பாடுகள் எழலாம். ஆனால் இத்தகைய பிரச்சினைகள் பற்றிய பல முடிவுகளை முதன்மை நிறுவனங்கள் அல்லது திட்ட அலுவலர்கள் செய்தனர். [10]

இருந்தபோதிலும், கொள்கை அல்லது திட்டத்தின்மீது பட்ஜெட் அலுவலர்களுக்குச் செல்வாக்கு இல்லையென்று உறுதியாகக் கூறுதல் மெய்யாக இருக்காது. மெய்ப்பிக்கக்கூடிய பட்ஜெட்டை விளக்கும் கடமை ஒரு பட்ஜெட் அலுவலரை, கொள்கை, செயல் திட்டம் ஆகியவற்றின் வினாக்களைக் கேட்கத் தூண்டியது; எடுத்துக்கொண்ட செலவினங்களின் அரசியல் செயலெளிமையைப் பொறுத்தவரையில் இவருடைய முடிவு செல்வாக்குடையதாக இருக்கலாம்; ஒரு நிறுவனத்தின் சரியான செயல் திட்ட இட அமைப்புப்பற்றிய இவர் கருத்துகள் கொள்கை எதிர் விளைவுகளைப் பெற்றிருக்கலாம். தன்னுடைய துறைத் தலைவரின் நம்பிக்கையைப் பெற்றிருக்கும் அனுபவமிக்க பட்ஜெட் அலுவலர் செல்வாக்குப் பெறக் கடமைப்பட்டிருக்கிறார். இருப்பினும் கொள்கை முடிவுகளைச் செய்ய இவருக்கு அதிகாரமில்லை.

இராணுவத் துறைக்கான மதிப்பீடுகளின் உள் நிறுவனப் பரிசீலனைபற்றிய சிறப்பானதோர் ஆய்வை ஃபிரெடரிக் சி. மோசர் என்பார் செய்திருக்கிறார். தணிக்கையாளர் வழியாகப் பாதுகாப்புத்

[10] Frederick C. Mosher, Program Budgeting, p. 125.

துறையின் செயலாளரிடமிருந்து பெற்ற கட்டளைகளின் அடிப் படையில் செயற்படுகின்ற இராணுவ அமைப்புகளும் செயலகங்களும் வழக்கமாக அனுமதிக்கப்பெற்ற காலமாகிய இரண்டு வாரங்களுக்கு மேலாகாமல் அசல் மதிப்பீடுகளை வகுக்கின்றன. காங்கிரசின் கருத்தாய்வு உட்பட அடுத்தடுத்தான மறு ஆய்வுகளில் ஓர் ஆண்டு ஆகிவிடுகிறது. விசாரணைகள், இயல்பான கலந்தாய்வுகள், கீழ்மட்ட விவாதங்களிலிருந்து எழுகின்ற பிரச்சினைகளையொட்டிப் படைத் தலைவர் நிலையான முடிவுகளைச் செய்வது உட்பட எடுத்துக் கொண்ட மதிப்பீடுகளின் ஆழமான ஆய்வில் கோடைகால மாதங்களில் படைத்துறை ஈடுபடுகிறது. பல்வேறு படைப் பிரிவுகள், தலைமைகள் ஆகிய படையின் உயர் மட்டங்களை எடுத்துக்காட்டுகின்ற பட்ஜெட் ஆலோசனைக் கமிட்டி இந் நிலையில் மறு ஆய்வு செய்யும் நிறுவன மாகும். விவாதங்களின் போக்கைக் கவனித்துப் படைத் துறைச் செயலாளருக்குத் தகவல் அளிக்க ஒன்று அல்லது அதிகமான சிவில் பிரதிநிதிகளை ஒதுக்குகிறார்.

பட்ஜெட் ஆலோசனைக் கமிட்டியின் சிபாரிசுகள் மிக்க செல்வாக்குப் பெற்றிருக்கின்றன. ஆனால் இவைகள் முடிவான வைகள் அல்ல. அடுத்துப் படை(த் துறை) முதல்வர் படையின் இணைந்த மதிப்பீடுகளை ஆராய்கிறார்; இந் நிலையில் சில வேளை கணிசமான மாற்றங்கள் உண்டாகின்றன. பின்னர்ப் படைத் துறையின் செயலாளரின் ஆய்விற்கும் ஏற்பிற்கும் பட்ஜெட் அனுப்பப்படுகிறது. செப்டம்பர் மாதக் கடைசி நாட்களில் பாதுகாப்புத் துறைச் செயலாளருக்குப் படையின் பட்ஜெட் அளிக்கப் படுகிறது; இயல்பான இரண்டு தனிப்பட்ட ஆய்வுகளை ஒன்று திரட்டி பட்ஜெட் செயலகத்தோடு கூட்டு மறு ஆய்வு நடத்துகிறார். பாதுகாப்புச் செயலாளருக்கு அதிகாரம் சார்ந்த படை பட்ஜெட்டை அனுப்பி வைப்பதற்குமுன், பாதுகாப்புச் செயலாளர் அலுவலகத் திலிருந்தும் பட்ஜெட் செயலகத்தின் அலுவலகத்திலிருந்தும் பட்ஜெட் பகுப்பாய்வாளர்கள் பணியில் ஈடுபட்டிருந்தனர்.

காலப்போக்கில், பாதுகாப்புச் செயலாளர் தம் முடிவுகளைச் செய்து அவற்றைப் படைத்துறைக்கு எடுத்துரைப்பார். செய லாளரின் அலுவலகத்தில் கூடுகின்ற முதன்மையான பட்ஜெட் ஆய்வாளர்கள், பாதுகாப்புச் செயலாளரின் சிப்பந்தி, பட்ஜெட் செயலகத்தின் சிப்பந்தி, படை அலுவலர்கள், படைத்துறைச் செயலாளரும் இவருடைய உதவியாளர்கள்போன்ற படை அலுவலர் களின் முறையான விசாரணையில் தம் வழக்கை எடுத்துரைக்க இது ஒரு வாய்ப்பைப் பெறுகிறது. கப்பற் படைத் துறையிலும் விமானப் படைத் துறையிலும் இதேபோன்ற நடைமுறைகள் பின்பற்றப் படுகின்றன.

சிவிலியன் அதிகாரத்தின்கீழ், பாதுகாப்புச் செயலாளர் பட்ஜெட் செயலக அலுவலகத்தால் நடத்தப்படும் கூட்டு விசாரணைகள், எல்லாப் படை பட்ஜெட்டுகளின் முதல் முறையான மறு ஆய்வு சிவிலியன்களால் நடத்தப்படுகிற தென்பதைக் குறிப்பிடலாம். இரண்டு அலுவலகங்களின் சில பட்ஜெட் ஆய்வாளர்கள் படைபற்றிய பட்ஜெட்டின் இவர்களுடைய மறு ஆய்வு, சிவில் கட்டுப்பாட்டுக் கருத்தின் மிக முக்கியமான பொறுப்புறுதியாக இல்லாவிட்டாலும் மிக முக்கியமானவைகளில் ஒன்றெனக் கருதுகின்றனர் என்பதை மோசர் குறிப்பிடுகிருர். 'வேண்டுமென்றே கண்டிக்கிற, பகையான பட்ஜெட் வெட்டுகள், தேவை என்பதைக் காட்டிலும் வெட்டுகள் இருக்கவேண்டும் என்பதைக் காட்டவே கொண்டுவரப்பட்டன. அதாவது சிவில் அதிகாரத்துக்குட்பட்டதே பாதுகாப்புப் பட்ஜெட் என்பதை ஓயாது நினைவூட்டும் முறையில் இக் கருத்து ஊக்குவிக்கப்பட்டது'[11] என்று இவர் எழுதுகிருர்.

நிகழ்ச்சிகளின் இந் நீண்ட வரிசைமுறை படை சான்ற பணிகளில் நிகழும்பொழுது சிவில் நிறுவனங்கள் ஒவ்வொன்றும் இதே நடைமுறையைப் பின்பற்றுகின்றன: கீழ்மட்ட மதிப்பீடுகள், அடுத்தடுத்த ஆய்வுகள், வரிசையான கொள்கை முடிவுகள், உள் நிறுவன விசாரணைகள், குறிப்பிட்ட நாளில் மதிப்பீடுகளை முடிவாக அமைப்புத் தலைவர் ஏற்றுக்கொள்ளுதல். செயலகத் தலைவர்கள் தம் நம்பிக்கை வீண்போகாதது குறித்து மறைவாகத் தமக்குள்ளே பாராட்டிக் கொண்டனர். தொடர்புடைய எல்லோருடைய இருப்புகளோடும் வேண்டுகோள்களுடன் மதிப்பீடுகள் பட்ஜெட் செயலகத்திற்கு அனுப்பப்பட்டன.

பட்ஜெட் செயலகத்தால் நடத்தப்பட்ட இரண்டாவது பெரிய மறு ஆய்வு முறையை அடுத்து நாம் ஆராயலாம். முறையாக பட்ஜெட்டுகளை ஏற்றுக்கொள்வதற்குமுன், நிறுவன பட்ஜெட்டுகள்பற்றிச் செயலக ஆய்வாளர்கள் ஈடுபாடு கொண்டிருந்தனர். முன் குறிப்பிட்டதுபோல், பட்ஜெட் செயல்முறை தொடர்ச்சியானது. நிறுவனச் செயல் திட்டங்கள், புதிய திட்டங்களின் நிதிபற்றிய உட்கருத்துகள், முந்திய அதிகார அளிப்புகளின்கீழ்ச் செலவினங்களின்போக்கு, நன்ருக வரைந்தபின் வரவிருக்கும் பட்ஜெட் ஆகியவைகளைப் பட்ஜெட் செயலக ஆய்வாளர்கள் இடையருது கூர்ந்தாராய்கின்றனர்.

ஒன்று அல்லது சில நிறுவனங்கள்பற்றி பட்ஜெட் செயலக ஆய்வாளர்கள் தனிச் சிறப்பாய்வு செய்கின்றனர்; இச் செயலகங்களின் திட்டங்களோடும் பல ஆண்டுகளில் விரிவான பழக்கம்

[11] Ibid., p. 184.

பெறுகின்றனர். நிறுவனத் திட்டங்களைப் பயனுற மறு ஆய்வு செய்ய இந்த அறிவு உதவுகிறது. நிறுவன பட்ஜெட்டுகளையும் இதனுடைய வேண்டுகோள்களை மெய்ப்பிக்கும் விளக்கங்களையும் இவர்கள் இப்பொழுது விரிவாக ஆய்கின்றனர். நிலையான அளவையும் நன்ருக அமைந்த செயல் திட்டங்களையும் வெளிப்படுத்தும் விவாதங்களுக்கப்பால், உண்மையில் பெரும்பாலான, பல இனங்கள் இருக்கின்றன. இதன் விளைவாகக் குறிப்பிட்ட பரப்பு சுருக்கப்படுகிறது.

மதிப்பீடுகளையும் மெய்ப்பிப்புகளையும் ஆய்ந்தபின், பட்ஜெட் ஆய்வாளர்கள் ஒரு விசாரணையை ஏற்பாடு செய்கின்றனர். நிறுவனத் தலைவர் அல்லது இவரது பிரதிநிதி, நிறுவன பட்ஜெட் அலுவலர், வழக்கமாக ஒன்று அல்லது அதற்குமேற்பட்ட உயர்மட்ட அலுவலர்கள் இதில் கலந்துகொள்ளுகின்றனர். குறை காணும் ஒருவர்முன் இப்பொழுது நிறுவனம் இதனுடைய மதிப்பீடுகளை மெய்ப்பிக்கவேண்டியிருக்கிறது. பல தகராறுகள் எழுகின்றன. விசாரணைக்குப்பின், பட்ஜெட் ஆய்வாளர் முடிவுகளைச் செய்கிருர். பட்ஜெட் செயலக இயக்குநரின் ஒப்புதலுக்குப்பின் நிறுவனத்திற்கு இவைகளை அறிவிக்கிருர். இயக்குநர் முன்னிலையில் ஒரு விசாரணையைப் பின் இது கோரலாம். இந்த விசாரணையில் சிலவற்றை விட்டுக் கொடுத்தபின் இன்றியமையாததெனக் கருதப்படுகின்றவைகளுக்காக இது போராடலாம். காலப் போக்கில், அதிபரின் சார்பில், இயக்குநர் தம் முடிவுகளை நிறுவனத்திற்கு அறிவிக்கிருர். மாருனதாக இருந்தால், பட்ஜெட் செயலகத்திலிருந்து அதிபருக்குமேல் முறையிடும் இறுதியில் துணிந்து போராடுகின்ற ஒரே வழிதான் உண்டு. கொள்கை முடிவுகள் முன்னரே எடுக்கப்பட்டுள்ளதாலும் பெரிய காரியங்கள் அதிபரால் ஒப்புக்கொள்ளப்பட்டிருப்பதாலும், வழிவகைகள்பற்றிய மேல் முறையீடு வெற்றியடையாது; இத்தகைய முறையீட்டை வலியுறுத்தலாகா தென்பதைச் செயலறிவு குறிப்பிடுகிறது. இப் பின்னிலைகளில் செயற்படும் ஆற்றல்கள் பின்வரும் அதிகாரத்தில் விவாதிக்கப்படுகின்றன.

அரசுகளில் இணையான பட்ஜெட் செயல் முறைகள் நிலவுகின்றன.[12] தல அரசாங்கத்தின் சிறிய எல்லைகளில், இச் செயல் முறை எளிதானது; சிலவற்றில் 'சீர்திருத்த' நிதிமுறைகளை இது நினைவூட்டுகிறது. சில விலக்குகளோடு அரசியல் உள்ள நிதிபற்றிய பதவிகள் கூட்டரசின் பட்ஜெட் செயலகத்தின் செல்வாக்கைப்

[12] அரசின் செயல் முறைக்கு இரண்டு சிறந்த எடுத்துக்காட்டுகள் : Frederick C. Mosher, 'The Executive Budget: Empire State Style,' Public Administration Review, XII (1952), 73; Glendon A. Schubert, Jr., and Donald F. McIntyre, 'Preparing the Michigan State Budget,' ibid., XIII (1953), 237. John A. Perkins, 'The Role of the Governor of Michigan in the Enactment of Appropriations' (Ann Arbor : University of Michigan, (1943).

பெறவில்லை. பட்ஜெட்டை அமைப்பதிலும் தயாரிப்பதிலும் இவைகள் பயனுடைய பணிகளைச் செய்கின்றன. ஆனால் நிறுவனத் திட்டங்களை மாற்றியமைப்பதிலும் திருத்துவதிலும் இவைகள் சிறிது பயனற்றவைகளாக இருக்கின்றன. ஆளுநர்களுக்கும் துறைத் தலைவர்களுக்கும் இடையிலான நேர்முகக் கலந்தாய்வுக் கூட்டத்தில் இக் கணிசமான பிரச்சினைகள் தீர்க்கப்படுகின்றன. பல்வேறு அரசுகளின் பட்ஜெட் அலுவலகத்தின் நடைமுறைச் சிறப்புப்பற்றிய ஆய்வு மிகப் பயனுடையதாக இருக்கும்.

இருப்பினும், அரசுகளிலும் மாநகர்களிலும், பட்ஜெட் தயாரித்தலும் நிதிக் கட்டுப்பாடும் சில சமயங்களில் கடினமான இடர்நேர்வுகளுக்கு உட்பட்டிருக்கின்றன. இதில் ஒன்று ஒதுக்கிவைக்கப்பட்ட நிதி அல்லது வருவாய்கள் ஆகும். அதாவது, ஒரு குறிப்பிட்ட பயன்பாடுகளுக் கென்றே சட்டத்தால் ஒதுக்கி வழங்கப்பட்ட குறிப்பிட்ட நிதிகள் அல்லது வருவாய்கள் இருக்கின்றன. கல்லெண்ணெய்மீதான வரிகள் நெடுஞ்சாலைகள் அமைத்தலுக்கும் பேணலுக்கும் பயன்படுத்தப்படுவதை ஓர் எடுத்துக்காட்டாகக் கூறலாம். இம் முறை இதற்குரிய தகவுகளைப் பெற்றிருக்கிறது. ஆனால் கிடைக்கக்கூடிய நிதிகளைப் பயன்படுத்துதலின் நெகிழ்வைக் குறைப்பதும் பல்வேறு திட்டங்களுக்கிடையேயான சமன்பாட்டைக் குலைப்பதும் ஆளுநர்கள், நகராட்சி நிருவாகிகள் ஆகியோரின் அதிகாரத்தை வரையறை செய்தலும் இதன் நிகர முடிவுகளாகும். சில சமயங்களில் நிகழ்வதுபோல், அரசியலமைப்பில் அல்லது நகர சாசனத்தில் குறிப்பிட்ட நோக்கத்திற்காக ஒதுக்கிவைத்தல் எழுதப்பட்டிருந்தால், நிலை முற்றிலும் நெகிழ்வற்றதாக இருக்கும். சட்ட ஆக்க, நிருவாகப் பிரிவுகளின் நம்பிக்கையின்மையைச் சில சிறப்பு நலன்களின் சட்டப்படியான திட்டங்களையும் இவைகளின் சிறப்பு அதிகாரங்களையும் அடையாள முத்திரை எடுத்துக்காட்டுகிறது. இதனுடைய குறைகளுக்கு மாறாக, அடையாள முத்திரை அரசியல் தகவுகளைப் பெற்றிருக்கிறது. இத் தகவுகள் இதனுடைய பரவலான ஏற்பிற்குக் காரணமாகும்.

சிறிது நேர்மையுடன், கூட்டரசின் நிதி உதவியால் பட்ஜெட் தயாரிக்கும் உரிமை குறைக்கப்படுகிறதென சில அரசுகள் குறை கூறுகின்றன. அரசுகளின் தனிப்பட்ட தேவைகள் இருந்தபோதிலும், இவைகள் இணைத்து வைக்கப்படவேண்டும். கூட்டரசின் சட்டத்தால் குறிப்பிடப்பட்ட தனித்த நோக்கங்களுக்கு இவைகளைப் பயன்படுத்தவேண்டும். பண ஒதுக்கல்கள்பற்றிய அரசின் இறுதி நடவடிக்கைக்கும் காங்கிரசு நிதி மசோதாக்களை நிறைவேற்றுவதற்கும் இடையிலான கால இடைவேளை மற்ற இடரான பிரச்சினையை எழுப்புகிறது.

நாற்பதாண்டிற்குமுன் பட்ஜெட் தயாரிப்பதற்கு எவ்வளவு எதிர்ப்பு இருந்தபோதிலும், சிறிதளவு மத்திய ஒருங்கிணைப்பிற்கும் செலவினத் திட்டத்தின் சமன்பாட்டிற்குமான தேவையை இப்பொழுது எல்லோரும் ஏற்றுக்கொள்கின்றனர். பலவேறு துறைகளும் எடுத்துக் கூறுகின்ற செலவினங்களின் சிபாரிசை மறுக்கும் அதிகாரம், மதிப்பீடுகளின் மத்திய மறு ஆய்வு ஓர் இன்றியமையாத கட்டமாக இருக்கிறது. ஒரு வெறும் தொகுப்பும் சுருக்கமும் போதா. இந்த அதிகாரம் தீவிரமானது. தலைமை நிருவாகியின் உடனடியான இயக்கத்தின் கீழும், பொறுப்புடனும் இது வழக்கமாகச் செயற்படுத்தப்படுகிறது. இது பெரிதாக இருந்தாலும், வருமானமும் செலவும் சமமாக்கப்படவேண்டுமென்றாலும், இணைந்த ஒரு திட்டத்தை மேற்கொள்ள வேண்டுமென்றாலும், இது தவிர்க்க முடியாததாகும்.

மறுபுறத்தில், பட்ஜெட் ஆய்வாளர்களின் ஓர் எளிதான கவர்ச்சியாகிய சிறிய பொருள்களின் மிக நுட்பமான பரிசீலனை சிறிதும் பயனில்லை. இது முதன்மை நிறுவனங்களுக்குச் சினமூட்டுகிறது. பட்ஜெட் அலுவலகத்தை இது அமிழ்த்திவிடுகிறது. இந்த இடரை முதல் ஹூவர் கமிஷன் குறிப்பிட்டு, ' தாங்கமுடியாத அளவு பட்ஜெட் விவரங்களோடு செயற்படுவதிலிருந்து பட்ஜெட் செயலகம் தன்னைக் காப்பாற்றிக்கொள்ள, துறைகளில் மேலாண்மையின் மேம்பாட்டில், குறிப்பாகத் துறையினுடைய பட்ஜெட் பதவியின் மேம்பாட்டில் பெருமளவு தூண்டவேண்டு[13] மென்று ஆலோசனை கூறியது.'

5. நிருவாக ஒப்புதலும் பட்ஜெட் சமர்ப்பித்தலும்

தல எல்லைகளிலும் அரசுகளிலும் நகர முதல்வர்கள், மேலாளர்கள், ஆளுநர்கள் போன்றோர், பட்ஜெட்டின் கொள்கைக் கூறுகளில்மட்டுமன்றி இதனுடைய விவரங்களிலும் இதற்குக் கணிசமாகச் சொந்தக் கவனம் செலுத்துகின்றனர். பூர்வாங்க விவாதங்களில் இவர் தாராளமாகப் பங்கு பற்றுவார்; பின்னிலைகளிலும் இவரது செல்வாக்கைப் பயன்படுத்துவார். இச் சொல்லின் உண்மையான பொருளில் இவரது விருப்பத் தேர்வு சாத்தியமான பரப்பிற்குள் பட்ஜெட் இவருடைய பட்ஜெட்டாகும்.

1921ஆம் ஆண்டிலிருந்து ஆண்டுக் கூட்டரசு பட்ஜெட்டை அதிபர்கள் முறையாக ஏற்றுக்கொண்டு இதை இவர்களுடைய

[13] Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, 'Budgeting and Accounting,' p. 27.

பட்ஜெட்டாகக் காங்கிரசிற்குச் சமர்ப்பித்தனர். இப் பட்ஜெட் செயல் முறையில் எந்த அளவிற்கு அதிபர்கள் பங்கு பற்றினர்கள் என்பது நமக்குத் தெரியாது. ஆனல், ஒரு கவுன்சில் மேலாளர் நகரில் அல்லது நன்கமைந்த ஓர் அரசில் இவர்களின் எளிதான பங்குப் பணியை ஆற்ற முடியாதவாறு பேரளவு தடுக்கிறது. பட்ஜெட் தயாரிக்கும் காலத்தில் அதிபருக்கும் பட்ஜெட் செயலக இயக்கு நருக்கும் இடையில் நாள்தோறும் கலந்தாராய்வு நடக்கலாம். நிச்சயமாக எல்லாப் பெரிய கொள்கை முடிவுகளையும் அதிபர் செய் கிறார் அல்லது இவருக்கு அறிவிக்கப்படுகிறது. பல இரண்டாம் மட்ட முடிவுகள் வெள்ளை மாளிகையிலிருந்து வரலாம். செலவில் உச்ச வரம்பு, இராணுவ, சிவில் செலவினங்களுக்கு இடையிலான சமன்பாடுகள், பல்வேறு உதவித் தொகைகள் போன்ற இத்தகைய பொது நிதிக் கொள்கையை உயர்மட்ட விவாதத்திற்குப் பின் அதிபர் முடிவு செய்வார்.

பட்ஜெட்டுகள் வல்லமை மிக்க தஸ்தாவேசுகளாகும். 1955ஆம் ஆண்டிற்கான கூட்டரசு பட்ஜெட் 1302, 526 பக்கங்களைக் கொண்ட இரண்டு தொகுப்புகளைக் கொண்டிருந்தது. அதிபரின் கொள்கை யின் முதன்மையான கொள்கைக் கூறுகளைப் புகுத்தி விளக்குகின்ற அதிபரின் பட்ஜெட் செய்திக்கு மட்டும் 104 பக்கங்கள் தேவைப் பட்டன. மதிப்பீடுகள் 1095 பக்கங்களில் பரவி இருந்தன. 1790-க்கும் 1799-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தின் ஒரு சில பக்கங்களுக்குப் போது மான தொகைகளின் மாறுபாடு, இது உட்படுத்தும் தொகை யைக் குறிப்பிடாவிட்டாலும் வியப்பதிர்ச்சியூட்டுவதாக இருக்கிறது. பணத்தைப் பொறுத்தவரை கூட்டரசு பட்ஜெட் மிகப் பெரியதா கவும் பல தொகுப்புகளைக் கொண்டதாகவும் இருக்கிறது. இருப் பினும், பெரிய அரசுகள், மாநகர்கள் ஆகியவற்றின் பட்ஜெட்டுகள் இப்பொழுது சிக்கலானவையாகவும் விரிவான தஸ்தாவேசுகளாகவும் இருக்கின்றன. கூட்டரசாங்கத்திடமிருந்தும் நிதிகளிலிருந்தும் (கூட்டரசு, அரசு) பெருமளவு நிதிகளைப் பெற்றுக்கொண்டு தல அரசாங்கங்களுக்குப் பகிர்ந்தளித்ததை முன்னது உட்படுத்தியது.

நிருவாகத் துறையின் சிபாரிசுகளைத் தெரிவிக்கும் செய்தியை அனுப்புதல், அறிக்கைச் சுருக்கம், மிக அணிமையிலான பண ஒதுக்கீடுகளோடு எடுத்துக்கொண்ட செலவினங்களின் விரிவான விளம்பரங்கள் இனம் இனமாக இரண்டாண்டு அல்லது கடந்த ஆண்டின் உண்மையான செலவினங்கள் ஒப்பிடப்படல் போன் றவை முடிவான பட்ஜெட்டுகளில் அடங்கும். எந்த அதிகாரிப் பிற்கும் அங்கு விளக்கம் இருக்கும். எதிர்பார்க்கப்பட்ட செலவி னங்களைச் சமாளிப்பதற்கான திட்டங்களும் இதில் இருக்கும். சுருக்க மாக, நடப்பு நிதித் திட்டத்தோடு ஒப்பிடுவதற்கு வசதியாக இருக் கும்படி ஒழுங்கு செய்யப்பட்டதாகவும், விரிவான நிதித் திட்ட

மோடும் செயல் திட்டமோடும் முழுமை பெற்றிருப்பதே பட்ஜெட் ஆகும்; நிருவாகப் பிரிவால் கவனமாக ஆராயப்பெற்ற குறிப்பிட்ட செயல் திட்ட அடிப்படையிலும், தலைமை நிருவாகியால் குறிப்பிடத் தக்க முறையில் சிபாரிசு செய்யப்பட்ட முறையிலும் செயற்படுத்த நிதி ஒதுக்க அதிகாரத்திற்கு இது உதவுகிறது.

6. பண ஒதுக்கல் சட்டத்தை ஆராய்தலும் நிறைவேற்றலும்

தம்முடைய அலுவல் சார்ந்த கடமைகளைச் செய்யவேண்டிய துறைத் தலைவர் இப்பொழுது தம் கவனத்தைச் சட்டசபைக்கு மாற்றவேண்டும். தலைமை நிருவாகியால் சமர்ப்பிக்கப்பெற்ற பட்ஜெட் மதிப்பீடுகளைக் கைவிட அல்லது குறைக்க, கூட்ட, மாற்றியமைக்கும் முழு அதிகாரத்தையும் அமெரிக்காவில் பல பகுதிகளில் சட்டசபை பெற்றிருக்கிறது. இருப்பினும், உண்மையில் கவனமாகத் தயாரித்த முழுமையான திட்டமும், நிருவாகச் சிபாரிசுகளை அப்படியே பின்பற்ற முற்படும் பண ஒதுக்கல்களையும் எளிதாகப் புறக்கணிக்கமுடியாது. நெருக்கடிக்கு முந்திய ஆண்டுகளில் அதிபரின் பட்ஜெட்டையும் காங்கிரசின் பண ஒதுக்கல்களையும் ஒப்பு நோக்கும் பதிவு ஏற்கக்கூடிய சான்ருக இருக்கிறது.

ஆளுநருடைய நிதிச் சிபாரிசுகளை மாற்றியமைப்பதற்குச் சில அரசுகளில் அரசியலமைப்புப்பற்றிய வரையறைகள் இருக்கின்றன. இவைகளில் மேரிலாண்டில் இருப்பவை மிக்க தடை வரம்பிற்குட்பட்டிருக்கின்றன. டாக்டர் ஃபிராங் ஜே. குட்நோவ் (Dr. Frank J, Goodnow) என்பாரின் தலைமையின்கீழ் வரையப்பெற்று 1916ஆம் ஆண்டில் ஏற்றுக்கொள்ளப்பட்ட அரசியலமைப்புத் திருத்தம் சட்டசபையின் அதிகாரத்தைக் கடுமையாகக் குறைத்தது. நிருவாகத் துறைக்கான ஆளுநரின் மதிப்பீடுகளை அதிகரிக்கமுடியாது. ஆனால் மேரிலாண்டின் சட்டமன்றம் குறைக்கலாம்; (நீதிபதிகளால் தயாரிக்கப்பட்ட) நீதிமன்றத்திற்கான மதிப்பீடுகளைக் குறைக்கமுடியாது. ஆனால் கூட்டமுடியாது; சட்டமன்றத்திற்கான மதிப்பீடுகளைக் கூட்டவும்முடியாது; குறைக்கவும்முடியாது. பட்ஜெட் சட்டமாக நிறைவேற்றப்படாத வரையில், ஆளுநருடைய பட்ஜெட்டில் இல்லாத மற்றெந்த மதிப்பீடுகளையும் இரு சபைகளில் எந்த ஒன்றும் கொண்டுவரமுடியாது. கூடுதலான பிந்திய பண ஒதுக்கல்களுக்குக் குறிப்பிட்ட வருவாய் விதிகள் இருக்கவேண்டும். இவைகள் ஆளுநரின் மறுப்பாணைக்கு உட்பட்டவையாகும்.[14] 1938ஆம் ஆண்டின் நியூயார்க் அரசியலமைப்புப் பேரவையால் இதே விதிகள்

[14] Constitution of Maryland, Art. III, Sec. 52.

சிபாரிசு செய்யப்பட்டன. இவைகளை 1938 ஆம் ஆண்டு நவம்பர் 8ஆம் நாள் தேர்தல் ஏற்றுக்கொண்டது.[15]

இருப்பினும், காங்கிரசிலும், பல அரசுச் சட்ட மன்றங்களிலும், நகரவைகளிலும் நிருவாகத் திட்டங்களைப் பிரதிநிதிகள் விருப்பம் போல் மாற்றியமைத்துக்கொள்ளலாம்.[16] இத்தகைய நிகழ்வுகளில் பட்ஜெட்டுகளின் வலிமையானது, தலைமை நிருவாகியின் அரசியல் அதிகாரம், ஓரளவு குழு ஆற்றல்களின் சமன்பாடு, வெளியாற்றல்களின் செல்வாக்கு, மதிப்பீடுகளின் உட்சிறப்புப் போன்றவைகளைச் சார்ந்திருக்கிறது. இருப்பினும், தலைமை நிருவாகியாலும் இவர்தம் நிறுவனங்களாலும் எடுத்துக் கூறப்பட்ட தொகைகளை யார் மாற்ற முடியுமென்பதில்தான் நிரூபிக்கவேண்டிய சான்று இருக்கிறது. சர்ச்சைக்குரிய செலவினங்களுக்கப்பால், எந்தக் கணிசமான அளவிற்கும் வரைந்துகொண்ட செயல் திட்டமும் வழக்கமாக மாற்றியமைக்கப்படுவதில்லை.

கூட்டரசாங்கத்தில், மிகச் சிறந்த ஊக்கந் தளராத, எல்லாச் சட்டசபைக் கமிட்டிகளிலும் திறமையோடு நடத்தப்படுகின்றவைகளுள் செனெட், பிரதிநிதிகளின் சபை ஆகியவற்றின் நிதி ஒதுக்கல் கமிட்டிகள் சிறந்த இடம் பெறுகின்றன. இரு கட்சித் தலைவர்களும் நீண்ட கால அனுபவமுடைய உறுப்பினர்களும் இங்கு இருக்கின்றனர். அதிபரின் பட்ஜெட்டைப் பகுத்தாராயத் தொழில்சார்ந்த சிப்பந்திகளைப் பண ஒதுக்கல் கமிட்டிகள் இப்பொழுது பெற்றிருக்கின்றன. 1955 ஆம் ஆண்டிற்கான சபை பட்ஜெட், இதனுடைய பண ஒதுக்கல் கமிட்டிச் சிப்பந்திகளுக்காக 330,000 டாலர் நிதி ஒதுக்கியது. அரசின் சட்ட மன்றக் கமிட்டிகள் அவ்வளவு நன்ருகச் செயற்படவில்லை. கட்சி ஒவ்வொன்றிற்கும் உதவிய பழைய உறுப்பினர்களையும், எழுத்தர்களையும் இவைகள் சார்ந்திருக்கின்றன.

செனெட், சபை ஆகியவற்றின் முன் நடக்கும் விசாரணைகள், துறைகளின் மதிப்பீடுகள் உட்படுத்தப்படுகின்ற இறுதி மறு ஆய்வுகளாகும். பெரும்பான்மைக் கட்சியின் உறுப்பினர்கள் தலைமையை ஏற்றுக்கொண்டாலும், துணைக் கமிட்டிகளின் முன் ஒவ்வொரு நிறுவனமும் தோன்றி அதனுடைய கணக்குகளை விளக்கி மெய்ப்பிக்க வேண்டும். நிறுவனத் தலைவர்கள் பூர்வாங்கமாக ஒரு பொது அறிக்கை இடுவர் ; ஆனல் பட்ஜெட் அலுவலர் அல்லது உயர்மட்ட நிறுவனத்தைச் சேர்ந்தவர் விரிவான வினக்களுக்கு உட்படவேண்டும். இந்த விசாரணைகளின் சுருக்கெழுத்துத் தட்டச்சு அறிக்கைகள் மிக

[15] Constitution of New York, Art. VII, Secs. 1-6.

[16] Joseph P. Harris, 'Needed Reforms in the Federal Budget System,' Public Administration Review, XII (1952), 242.

முக்கியமான தகவல் ஆதாரங்களாகும். இவ் வறிக்கைகள் வழக்கமாகக் கூட்டரசாங்கத்தால் ஒழுங்காக வெளியிடப்படுகின்றன.

சில அதிகார வரம்புகளில், பட்ஜெட்டை விளக்குவதிலும் மெய்ப்பிப்பதிலும் மத்திய நிதி இயக்குநர் அல்லது பட்ஜெட் அலுவலர் இருந்து உதவுவார். ஆனால் கூட்டரசாங்கத்தில் இவர் இருக்க மாட்டார். இவைகளின் முதன்மையான அழுத்தம் நிலையான கமிட்டிகளில் இருந்தாலும், அக்கறைக் குழுக்களும், சிறப்பாகச் செல்வாக்குக் குழுக்களும் இவைகளின் நலன்களை யொட்டிய ஒதுக்கீடுகளை வலியுறுத்த அல்லது எதிர்க்க நேராகத் தோன்றிக் கருத்துக் குறிப்புகளைக் கொடுக்கலாம். தஸ்தாவேசுகளோடு சேர்க்கவேண்டிய துணைத் தகவலைக் கமிட்டிகள் அடிக்கடி கேட்கலாம். விசாரணைகளுக்குப்பின், கூட்டரசாங்கத்தில், எடுத்துக்கொள்ளப்பட்ட ஒதுக்கீடுகளைக் குறித்துக்கொள்ளத் துணைக் கமிட்டிகள் நிருவாகக் கூட்டத்தை நடத்துகின்றன. இவைகளின் முடிவுகளைக் கூட்டம் பதிவு செய்து கொள்ளுகிறது. இவ் வரைவுகள் ஒவ்வொரு சபையையும் கடந்து, இறுதியில் ஒப்புதலுக்காக அதிபரை அடைகின்றன.

பல நகர முதல்வர்களும், கணிசமான எண் கவர்னர்களும் இன மறுப்பதிகாரம் பெற்றிருக்கின்றனர். அதிபருக்கு இது இல்லை. அரசாங்க நிருவாகிகளிடம் இவ் வின மறுப்பதிகாரம் ஒரு வலிமையான கருவியாகும். மறுபக்கமாக, ஒதுக்கீட்டின் குறிப்பிட்ட பகுதிகளை எவ்வளவு ஏற்கவில்லையாயினும், காங்கிரசின் ஒதுக்கீட்டுச் சட்டத்திற்குக் கையெழுத்திடுவதைத் தவிர ஓர் அதிபருக்கு வேறு வழியில்லை. ஒரு நிதி ஒதுக்கீடு நிருவாகியை அடைந்தால், இவர் இதை நிச்சயமாக மறுப்பார் என்பதை அறிவித்து ஏற்காமைக்குத் தேர்ந்தெடுத்த இதை இவர் கொன்றுவிடலாம். தலைமை நிருவாகியின் மீது நிறுவனங்களும் துறைகளும் சார்ந்திருப்பதை இந்த இன மறுப்பு அதிகாரம் அதிகரிக்கச்செய்கிறது. நிருவாக ஏற்புப் பெறாத இனங்களுக்குச் சட்டசபை அதிகாரமளிக்க முற்படுதல் மிகப் பெரிய இடர் வரவு நிரம்பியதாகும்.

7. பண ஒதுக்கல் சட்டத்தின் உருவம்

முதன்மைத் துறைகளைப் பொறுத்தவரையில் ஒதுக்கீட்டுச் சட்டத்தின் உருவம் முக்கியமானதாகும். பண ஒதுக்கீடு, பொதுவாகவும் செய்யலாம்; வகை வகையாகச் சொல்லப்பட்ட அல்லது தனியாக ஒதுக்கப்பட்ட குறிப்பிட்ட கருத்துகளில் இது செய்யப்படலாம். ஓர் எல்லையிலிருந்து மற்றோர் எல்லைக்கு மட்டுமன்றி, உண்மையான நடைமுறையில் எல்லாவகையான வேறுபாடுகளைக் காணலாம்; ஆனால் அவ்வப்போது ஓர் இடத்தில் அல்லது இதே பண ஒதுக்கல் சட்டத்தில் பல்வேறு இடங்களில் இவற்றைக் காணலாம்.

ஆட்சிச் செயற்பாடுகளின் சட்ட ஆக்கக் கடினமான கட்டுப் பாட்டுக் கருத்திலிருந்து, இன வகைப்படுத்தப்பட்ட பண ஒதுக்கல் சட்டம் மிக்க பயனுடையதாக இருக்கிறது. இதற்கு விருப்பமானல், பணம் எந்தக்குறிப்பிட்ட நோக்கங்களுக்காகச் செலவிடலாமென்பதை சட்டசபை சுட்டிக் காட்டுவதோடன்றி, எவ்வளவு பேர்கள் அமர்த்தப் படுவார்களென்றும், இவர்கள் ஒவ்வொருவருக்கும் எவ்வளவு சம்பளம் கொடுக்கப்படவேண்டு மென்றும் இன்னும் மற்ற விவரங் களையும் சட்டசபை குறிப்பிடலாம். இது காங்கிரசின் முந்திய கண்டுபிடிப்பாகும். இக் கருத்தை யொட்டிக் காங்கிரசு உறுப்பினர் களுக்கும் படை, கப்பற் படை ஆகியவற்றிற்கு மிடையில் மறைமுக மான திடீர்த் தாக்குதல்கள் இருந்தன. 1905 ஆம் ஆண்டில் தொடங்கிய சிறந்த பட்ஜெட் முறைகளுக்கான போராட்டம் இனவாரி யான (வகை வகையான) மதிப்பீடுகளைப் பெரிதும் வலியுறுத்தின. இதிலிருந்து வகைவகையாகப் பிரிக்கப்பட்ட ஒதுக்கீடுகளும் பெரிதும் விரும்பப்பட்டன என்பது தெளிவாயிற்று. இத் தவருன முடிவுகள் இயல்பு கடந்த நுட்பமான பண ஒதுக்கல் சட்டத்திற்கு வகைசெய்தன. இறுதியில் சிறப்பற்ற தலைப்புகளின் இயக்கத்தில் இந்த ஆட்சி இடர்கள் மாற்றத்தை வற்புறுத்தின.

இப்படி மிக்க வகை வகையாகப் பிரித்தலின் உள் நோக்கம் சிறப் பிற்குரியதுதான். செலவிடும் அலுவலர்களைப் பொதுக் கொள்கை யின் எல்லைக்குள் வைத்திருக்கவும், பற்ருக் குறைகளைத் தடுக்கவும், தணிக்கைக்கு வசதி செய்யவும் இது ஏற்பட்டது. தெரிந்தெடுக்கப் பட்ட வழி பொருத்தமற்றதாகும். ஒவ்வொரு செயற்பாட்டிற்கும் பணம் எப்படிச் செலவிட வேண்டு மென்பதை விரிவாக, எப்பொழு தும் பல மாதங்களுக்கு முன் சில சமயங்களில் ஓர் ஆண்டிற்கு முன் வகுத்தளிக்க ஒரு சட்டசபை அதிகாரமுடையதென எண்ணப்படு கிறது. சட்டசபை உறுப்பினர்களில் பலர் எப்பொழுதும் தம் கடமை களுக்குப் புதியவர்களாக இருக்கின்றனர் ; எனவே பலர் அடங்கிய சபைக்கோ, தனியொருவருக்கோ இத்தகைய முன்னேக்கு இயலாத தாகும். இம் மாதிரியான விரிவான விதியமைப்புகள் ஆட்சிப் பணி களைச் சட்டசபைக்குட்படுத்தி விடுகிற பயனைப் பெற்றிருக்கின்றன. பயனுடைய அறிவார்ந்த ஆட்சிக்கு இது உகந்ததன்று.

இந்தப் பிரச்சினையின் மற்ருெரு தீர்வை நிதியியல் வளர்ச்சியின் போக்கு வழங்கியது. ஆட்சி இயலின் ஒழுங்கான உசித அதிகாரத்தை இது பேணிற்று. பட்ஜெட் தயாரிப்பிலும் வரைவிலும் வகை வகை யாகப் பிரிக்கப்பட்டிருக்கும் மதிப்பீடுகள் இன்னும் தேவைப்படு கின்றன ; ஆனல் இப் பண ஒதுக்கீடுகள் பொதுவான தன்மையாக வும் வழக்கச் சொல்லில் 'முழு மொத்தமாகவும்' வர முற்படுகின்றன. இதுபோன்ற மொத்தத் தொகை ஒதுக்கீடுகளில் பயனுடைய கட்டுப்

பாடு எவ்வாறு பேணப்படுகிறது? பத்தொன்பதாம் நூற்ருண்டின் நற்பெயரிழந்த கட்டுப்பாடற்ற ஒதுக்கீட்டு முறையோடு இந்த நடைமுறை ஒத்திருக்க வில்லையா? இல்லை யென்பதே விடையாகும்; தற்கால நிருவாகக் கட்டுப்பாடு நிதிகளின் நேர்மையான ஒழுங்கான பயன்பாட்டிற்கு உறுதியளிக்கிறது.

சொந்த சேவைகளுக்கான செலவு மிகப் பெரிய செலவினங்களில் ஒன்ருகும். நிருவாகப் பிரிவிற்குள் ஆனுல் துறைகளினின்று தனிப்பட்ட ஒரு நிறுவனத்தால் செயற்படுத்தப்பெற்ற கடமை வகைப்பாடு வேலைக்குத் தக்க ஊதியத்திற்கும், தனிப் பற்று, தரமின்மை, துறைகளுக்கிடையேயான போட்டி ஆர்வம் போன்றவற்றைத் தடுக்கவும் உறுதியளிக்கிறது. எந்தப் புதிய பதவியைப் படைக்கவும் அல்லது எந்தக் காலி இடத்தை நிரப்பவும் மசாசுசெட் (Massachusetts) ஸில், ஆட்சி, நிதிபற்றிய கமிஷனிடமிருந்து துறைகள் திட்டவட்டமாக அதிகாரம் பெறவேண்டும். இம் முறை பல அதிகார எல்லைகளில் இல்லை. இது வலிமை வாய்ந்த ஒரு கட்டுப்பாடாகும்.

பொருளுக்கான செலவு மற்ருெரு பெரிய செலவினமாகும். வெளியிடப்பெற்ற தனிப்பட்ட ஒதுக்கீடுகளில் செயற்படுகின்ற, சந்தையில் வெளிப்படையாக ஏலம் கேட்க வேண்டியதை வற்புறுத்துகின்ற நன்கமைந்த மத்தியக் கொள்முதல் நிறுவனங்கள், பொது நிதியின் இந்தப் பாகம் ஒழுங்காகச் செலவிடப்படுவதை உறுதி செய்கின்றன. இவைகள்பற்றியும் செலவின் மற்ற இனங்கள் பற்றியும், பின்வருகின்ற அதிகாரத்தில் விவரிக்கப்பட்டிருக்கின்ற நிருவாக மேற்பார்வையின் விரைவாக வளர்ந்துகொண்டு வரும் நுட்ப முறைகள், மொத்தத் தொகையாகக் கிடைத்த பணத்தின் திட்டமிட்ட பயன்பாட்டிற்கும் நெருங்கிய பரிசோதனைக்கும் வழிகளை வழங்குகின்றன. சுருக்கமாக, இணைந்த ஆட்சிச் செயற்பாடுகள் மத்தியக் கட்டுப்பாட்டு நிறுவனங்களின் ஏற்பாடு, பெருமளவில் வரையறையற்ற தொகைகளை ஒதுக்கச் சட்டசபைக்கு அதிகாரமளிக்கிறது. பண ஒதுக்கீட்டுச் சட்டத்தின் அதிகாரம் பெற்ற பொதுச் சலுகைகளுக்கு வழி காட்டுவதாகப் பட்ஜெட்டில் கொடுக்கப்பட்டிருக்கும் விரிவான மதிப்பீடுகள் இருக்கின்றன. இவையனைத்தும் வழக்கமான 'சான்ருேரின் உடன்பாட்டால்' ஆதரவு பெறுகின்றன.

இந்த ஊகங்கள் 74 ஆம் (1935-36) காங்கிரசின் நெருக்கடி நிலை இடர்க்காப்புச் சட்டத்தால் முறிவுற்றன. இந்தப் பொதுநிலை கடந்த சட்டமும் பிற்கால இடர்க்காப்புச் சட்டங்களும் எடுத்துக்காட்டற்ற பெருமளவில் வசதிபோல் செலவினங்களுக்கு அதிகாரமளித்தன.[17] இயல்பான ஒரு நிதியாண்டின் நிதிகள் செலவிடப்படவேண்டிய குறிப்பிட்ட நோக்கங்களையும் மொத்தத் தொகைகள்பற்றிய இயல்

[17] 49 Stat. 115 (April 8, 1935).

பான பல கட்டுப்பாடுகள்பற்றியும் அறியாமல் மொத்த ஒதுக்கீட்டுக்குப் பெரு மிகையாக காங்கிரசு செலவினங்களுக்கு அதிகாரமளித்தது. வழக்கமான செயற்பாடுகளுக்கு இந் நெருக்கடி கால நடைமுறைகள் முன்னிகழ்வுகளாகா. மெய்யாக, இப் பெருமளவு நிதிகளை இடர்க்காப்பு நிறுவனங்கள் பெற்றுக்கொண்டிருக்கும் நேரத்தில், நிலைபெற்ற நிறுவனங்களின் மதிப்பீடுகளை வழக்கமான கடுமையோடு பட்ஜெட் செயலகம் தேவைக்கு மேற்பட்டவைகளை அகற்றிக்கொண்டிருந்தன.

தொகை குறிக்காத காசோலை (செக்) ஒதுக்கீடுகளை நோக்கிய போக்கை இரண்டாவது உலகப் போர் வலியுறுத்தியது. ஒரு நொடிப் பொழுது தாமதமின்றி விரிவான செயல் திட்டங்கள் தொடங்கப் பட்டன. எந்தக் குறிப்பிட்ட நோக்கங்களுக்கு எவ்வளவு பணம் தேவைப்பட்டதென்பதை எவரும் குறிப்பிட முடியவில்லை. கட்டுப் பாடுகளின்றிக் காங்கிரசு பணம் கிடைக்கச் செய்தது. படையின் ஊதியத்திற்கும் படிகளுக்குமாக $ 6,006,815,000-ம், வாழ்வுத் தேவைப் பொருள்களை வாங்குவதற்காக $ 2;940,000,000-ம், உடைகளுக்கும் துணைப் பொருட் சாதனங்களுக்குமாக $ 615,000,000-ம் போன்ற இத்தகைய 'இனங்களை' 1945-1946 ஆம் ஆண்டிற்கான போர்த்துறை ஒதுக்கீட்டுச் சட்டம் கொண்டிருந்தது. கொரியா நெருக்கடி, பாதுகாப்பு ஒதுக்கீடுகளை இதுபோல் பொதுவாகச் செய்ய வற்புறுத்தியது. நெருக்கடிகள் நிலையான நிறுவனங்களை அசைத்து விடுகின்றன; 1940 ஆம் ஆண்டிற்குப் பிறகு போர் நோக்கங்களுக் கான வகை வகையாகப் பிரிக்கப்பட்ட ஒதுக்கீடுகள் மறைந்து விட்டன.

இராணுவ, சிவில் நிறுவனங்களுக்கான தற்கால காங்கிரசு நடைமுறை, தணிக்கை நாயகத்தின் தணிக்கைக்கும், நிருவாக உள் கட்டுப் பாடுகளுக்கும் உட்பட்டு மொத்தத் தொகை ஒதுக்கீட்டையும் பரந்த நிருவாக உசித அதிகாரத்தையும் ஆதரிக்கிறது. 1954 ஆம் ஆண்டிற் கான பண ஒதுக்கல் சட்டங்களிலிருந்து பெற்ற எடுத்துக்காட்டுகள் வழக்கமான உருவை விளக்கிக் கூறும். போனிவில்லி பவர் ஆட்சிக் (Bonneville Power Administration) கான உள் துறையின் நிதி ஒதுக் கல் இரு தலைப்புகளைக் கொண்டிருந்தன: (1) மின் ஆற்றல் செல்லும் வழிகளை வாங்கவும் அமைக்கவும் $ 38,866,000; (2) இயக்கவும் பேண வும் தேவையான செலவுகள் $ 6,004,000. 'சட்டத்தின்படி ஆட்சி நிலையம் இதற்குரிய எல்லாக் கடமைகளையும் நிறைவேற்ற' இப் பண ஒதுக்கீடுகள் அளிக்கப்பட்டன. குறிப்பிட்ட பல இனங்கள் உட்பட ஆனால் மற்றவைகளை விலக்கி விடாமல், சிவப்பு இந்தியர்களின் கல்வி, சுகாதாரம், பொதுநலம் போன்ற சேவைகளுக்குத் தேவையான செலவிற்கு இந்தியர் (அமெரிக்கப் பழங்குடிமக்கள்) விவகாரச்

செயலகத்திற்கு $ 52,000,000 வழங்கப்பட்டது. வளங்கள் உடைமைத் தொடர்புடையவைகள் ஆகியவற்றிற்குத் தேவையான மேலாண்மை, மேம்பாடு, பாதுகாப்பு போன்றவைகளின்செலவிற்காக $ 13,253,760-ம் கள அலுவலகங்களின் செலவுகள் உட்படச் செயலகத்தின் பொதுவான செயலாட்சிக்குத் தேவையான தொகை $ 3,000,000-ம் இப் பண ஒதுக்கீடுகள் செயலகத்திற்கு அளித்தன. பரவலான முறையில் செலவிட இத் தொகைகள் அளிக்கப்பட்டன. தக்க நிருவாக அலுவலருக்குப் பெருமளவு உசித அதிகாரமும் பொறுப்பும் அளிக்கப்பட்டன.[18]

உட்பட்ட தொகையைப் பொறுத்தவரை 1954 ஆம் நிதியாண்டிற்கான பாதுகாப்புத் துறையின் பண ஒதுக்கீட்டுச் சட்டம் குறிப்பிடற்குரிய ஓர் எடுத்துக்காட்டாகும்; ஆனால் சிவிலியன் ஒதுக்கீடுகளிலிருந்து கொள்கை அளவில் மாறுபட்டதில்லை. ஊதியம், படிகள், போக்குவரத்து, துருப்புகள் இடமாற்றம், வாழ்விற்குரிய செலவுகள் போன்ற தொடர்புடைய இனங்களுக்கு $ 4,708,859,000-ம்; மற்றப் படி வழங்கப்படாத செலவுகளுக்கும், படையைப் பேணற்கும் இயக்குவதற்கும் தேவையான செலவு (குறிப்பிடப்பட்ட நீண்ட பட்டியல் உள்பட, ஆனால் மற்றவைகள் நீக்கப்படாமல்), $ 4,343,000,000-ம்; தளவாடங்கள், வெடிப் பொருள்கள், மற்றப் படைக்குரிய சாதனங்களை வாங்குவதற்கான செலவிற்காக $3,224,633,000-ம்; தேவையான அறிவியல் ஆராய்ச்சிக்கும், மதிப்பீட்டிற்கும், வளர்ச்சிக்கும் $ 345,000,000-ம் ஓர் இனமாக காங்கிரசு ஒதுக்கீடு செய்தது. பாதுகாப்புச் செயலாளரின் சான்றின்மீதான கணக்கு வைத்துக்கொள்ளக் கூடிய, நெருக்கடி நிலைகளுக்கும் வரம்பு மீறிய செலவுகளுக்கும் $ 75,000,000-ம்; பட்ஜெட் செயலகத்தின் ஒப்புதலோடு ஆராய்ச்சிக்கும் வளர்ச்சிக்குமான எந்தப் பண ஒதுக்கீடுகளுக்கும் மாற்ற $ 60,000,000-ம் இவருக்குக் காங்கிரசு ஒதுக்கீடு செய்தது.[19]

வகை வகையாகப் பிரிக்கப்பட்டதும் மதிப்பீடு செய்யப்பட்டதுமான முறைகள் நிலவுகின்ற சிறிய அதிகார எல்லைகளோடு, மொத்தத் தொகையின் தன்மையில் இருக்கும் இம் மாபெரும் தொகைகளை வேறுபடுத்திப் பார்க்கலாம். சட்ட மன்றங்களின் நோக்கங்களுக்குத் தேவையான நிதிகளில் மிகையான மேலாண்மை உசித அதிகாரத்தை விட்டுவிட, பண ஒதுக்கல் சட்டங்களின் குறைந்த வகைப்பாட்டை நோக்கிய போக்கு இருந்துவருகிறது. முந்திய நடைமுறைக்கு வெறும் பரும அளவே ஒரு திருத்தத்தைத் தேவையானதாக்கியுள்ளது; ஆனால் தக்க பாதுகாப்புகளுடன்தான் இதைச் செய்துள்ளது.

[18] 67 Stat. 261 (July 31, 1953.)

[19] 67 Stat. 336 (August 1, 1953).

பண ஒதுக்கீட்டுச் சட்டம் பின்வரும் தணிக்கையின் தன்மையில் பெரும் ஆற்றல் பெற்றிருக்கிறது. தணிக்கையாளரைப் பொறுத்த வரையில் ஒரு நுட்பமான மேற்பார்வையை வலியுறுத்துவதோடு மிக்க உயர்ந்த வகைப்படுத்தப்பட்ட பண ஒதுக்கீட்டுச் சட்டம் எளி தாக்குகிறது. ஒவ்வொரு விவரத்திலும் சட்ட சபையின் விருப்பு நிறைவேறியுள்ளதுபற்றித் தணிக்கையாளர் மன நிறைவு கொள்ள வேண்டும். ஒவ்வொரு கூடுதலான இனமும் தேவைகளை வகுத்துக் கொள்கிறது. இவைகளைத் தணிக்கையாளர் செயற்படுத்தவேண்டும். கோப்பு எழுத்தரைவிடத் தட்டச்சரின் சேவைகளை மாறுகின்ற தேவைகள் எவ்வளவு வலியுறுத்தினாலும், இள நிலைக் கோப்பு எழுத் தருக்கான ஓர் இனத் தொகையாகிய $ 1,800ஐ(ஆண்டிற்கு) ஒரு தட்டச்சருக்குப் பயன்படுத்தமுடியாது. குறுகிய வகையான தணிக்கையை மொத்தத் தொகை ஒதுக்கீடு அகற்றுகிறது. இருப் பினும், பணியாட்களை அமர்த்துதல், பொருள்களை வாங்குதல், ஒப்பந்தங்கள் செய்தல், நிதிகளைப் பாதுகாப்பாக வைத்திருத்தல் போன்றவைகளோடு பொதுச் சட்டங்களுக்கான தக்க தணிக்கைக் கட்டுப்பாடுகள் இன்னும் நிலவுகின்றன. இவை எல்லா நிதிபற்றிய செயற்பாடுகளையும் கட்டுப்படுத்துகின்றன.

சட்டத்தால் அதிகாரம் பெற்ற நோக்கங்களுக்கான நிதிகளின் சிறந்த பயன்பாட்டில் ஆட்சி உசிதம் அழிக்கப்படுவதில் அல்லது கடுமையான வரையறையில், இனவாரியாகப் பிரிக்கப்பட்ட பண ஒதுக் கீடுகளில் பொதிந்திருக்கும் நல்லாட்சியின் துயரார்ந்த இடர் இதில் இருக்கிறது. இயல்பாகவே இக் கடமையைச் செய்யத் தகுதியற்ற ஆட்சிக்கு வெளியேயுள்ள ஒரு நிறுவனத்தால் விதி தரு முறையில் அமைந்த செயற்படுகின்ற பிரச்சினைகளை நிருணயிப்பது இனவாரி யாகப் பிரிக்கப்பட்ட ஒதுக்கீடுகளின் பயனாகும். உசித அதிகாரம் எங்குப் பயனுறப் பயன்படுத்தப்படுகிறதோ அங்கு இதை நிலைபெறச் செய்தல் பாதுகாக்கப்பட்ட பொதுவான ஒதுக்கீடுகளின் பயனாகும். சுருக்கமாக, ஆட்சி அதிகாரம் ஆட்சி நிறுவனத்திற்குத் திரும்பத் தரப்பட்டுள்ளது. ஆனால், இதற்குமுன் இல்லாதபடி, இது ஒரு பொறுப்புடைய ஆட்சியாகும்.

8. பட்ஜெட்டின் சாதனைகள்

கடந்த காலத்திலும் இப்பொழுதும் உள்ள முறைகளின் பகுப் பாய்வில் வெளிப்பட்டிருக்கும் பட்ஜெட் தயாரிப்பின் உள்ளார்ந்த முதன்மையான போக்கு, தலைமை நிருவாகியின் செல்வாக்கு, அதி காரம் ஆகியவற்றின் வளர்ச்சியில் இருக்கிறது. இரண்டு தலைமுறை களுக்கு முன், மறுப்பாணையின் அரசியல் செயற்பாட்டைத் தவிரப் பல நகர முதல்வர்களும் ஆளுநர்களும் ஏன் அதிபரும்கூட நிதி அதிகார

மற்றிருந்தனர். அப்பொழுது இருந்த நடைமுறையிலும் கோட்பாட்டிலும் அதிபரின் ஆட்சி நிலேயின் வலிமையற்ற தன்மையின் சான்ருகத் தலேமை நிருவாகியின் அதிகாரத்தில் இந்த இடைவெளி தடுக்க முடியாததாக இருக்கிறது. இப்பொழுது பல செலவிடும் நிறுவனங்களின் உச்ச மதிப்பீடுகளே இவர் கூறலாம்.

செயற்படுகின்ற நிறுவனங்கள் துறைகளேப்பொறுத்தவரை, கடந்த நாற்பதாண்டில் நிருவாகப் பட்ஜெட்டுகளின் ஏற்புப் பொது நிதிகளே நாடும் வழிகளே மாற்றியமைத்துள்ளது. இவைகள் இன்னும் சட்டசபைகளிலிருந்து தனிப்படுத்தப்படவில்லே ; ஆனல் இவைகளின் தொடர்புகள் நிருவாக இயக்கத்தால் ஒருவழிப்படுத்தப்பட்டுக் கட்டுப்படுத்தப்படுகின்றன. இவைகள் தம் திட்டங்களே இரு முறை மெய்ப்பிக்க வேண்டும் ; பட்ஜெட் அலுவலர்கள்முன் ஒரு தடவையும், ஒதுக்கீட்டுக் கமிட்டிகளின் முன் மறுபடியும் எடுத்துக்கூற வேண்டும். சட்டசபை உறுப்பினர்களோடன்றி பட்ஜெட் செயலகத்துடன்தான் நிதிகளுக்கான கடினமான போராட்டங்கள் நடத்தப்பட்டன. நிதிகளுக்கான தேட்டத்தில், இவைகளின் சொந்தமான, அரசியல் சார்ந்த சாதகமான நிலேகளால் ஆதாயம் அடைவதற்கான இவைகளின் வாய்ப்புகள் பெருமளவு குறைந்து விட்டன.

ஒதுக்கீடு செய்யும் நிறுவனங்களின் உறுப்பினர்களின் கருத்தின்படி, நிருவாகப் பிரிவின் பூர்வாங்க மறு ஆய்வும் சமன்பாடும் கலப்பற்ற ஆதாயங்களாகும். அனுபவமிக்க சட்டமியற்றுநர்களேத் தவிர எல்லாவற்றிற்கும் அப்பால் ஒதுக்கீடுகளின் வீச்சும் மாறுபட்ட தன்மையும் வளர்ச்சியடைந்திருக்கின்றன. ஒரு தனி மனிதனல் புரிந்துகொள்ள முடியாதவாறு அவ்வளவு சிக்கலாகவும், விவரங்களில் அவ்வளவு நுட்பமாகவும், இதனுடைய உருவ்ளவு அவ்வளவு பெரியதாகவும் இந்தச் செயல்முறை இருக்கிறதென மோசர் என்பார் எழுதினர்.[20] குறிப்பிட்ட சில துறைகளில் வருவாய்க்கும் செலவினத்திற்கும் இடையில் நிருவாகம் கொண்டுசெலுத்தும் சமன்பாட்டை அறிவது சட்டமியற்றுநர்களுக்குச் செயற்பட ஒருவாய்ப்பை அளிக்கின்றது. மேலும் பெரிய உதவித் தொகைக்கான விடாப்பிடியான கோரிக்கைகளேச் சட்டமியற்றுநர் கண்காணிக்கவும் பயன்படுகின்றன.

பொதுச் செலவினங்களின் மொத்தத் தொகையை விழிப்புள்ள மதிப்பீடு ஐயமறக் குறைத்திருக்கிறது, ஆனல் இந்த முடிவிற்கான புள்ளிவிவரச் சான்று இன்னும் கிட்டவில்லே; விரிவடைகின்ற செயற்பாடுகளோடு செலவினங்களும் ஏறியுள்ளன. ஆனல் பட்ஜெட்

[20] Frederick C. Mosher, 'Program Budgeting,' p. 124.

அலுவலர்களின் கட்டுப்பாடின்றி இவைகள் இன்னும் உயர ஏறும். கடந்த நிலை எடுத்துக்காட்டு ஒன்றை எடுத்துக்கொண்டால், 1953ஆம் நிதியாண்டின் படைவேண்டுகோள்கள் காங்கிரசை அடையுமுன் இருபது பிலியன் டாலர்கள் குறைக்கப்பட்டன.

எடுத்துக்கொண்ட செலவினங்களின்மீதான நிருவாகப் பட்ஜெட் வழிக் கட்டுப்பாடுகளின் எழுச்சி, கடந்த அரை நூற்றாண்டின் பெரு முன்னேற்றங்களில் ஒன்றாகும். இப்பொழுது இவைகள் நன்றாக நிலைபெற்றுள்ளன. கடந்த ஒரு நூற்றாண்டில் இவை கள் இருக்கவில்லையென்பதை உணர மிகக் கடினமாக இருக்கிறது. முதல் உலகப் போருக்குப்பின் செலவினங்கள் அதிகரித்தபொழுது பொது நிதிகளைச் செலவிடுவதில் கவனம், செயலறிவு ஆகியவற்றின் தேவையால் மாற்றம் உண்டாக்கப்பட்டது. இதற்குமுன் தோன்றிய சீர்திருத்தத்தால் இது தூண்டப்பட்டது. வீணழிவிற்கும் பெரும் செலவிற்கும் எதிராக வரி செலுத்துவோரின் எதிர்ப்பு ஆட்குறைப் பிற்கான கோரிக்கைகளைத் தூண்டியது. இதற்குமுன் செலவிட்டதை விட வரி செலுத்துவோரின் பணம் செலவிடப்படுகிறதென்றாலும், வெளியாரின் வலுத்தாக்குதலுக்கு எதிராகப் பெருமளவும், அமெரிக்கக் குடி மக்களுக்கான நல்வாழ்க்கைச் சேவைகளுக்குப் பெருமளவும் செல விடப்படும் டாலர் ஒவ்வொன்றும் பெறுவது அதிகமாகவும் இருப்பது தான் நிகர நிதிவிளைவாக இருந்திருக்கிறது.

18. பட்ஜெட் சூழ்ச்சித் திறமும் செயல்முறைத் திறமும்

பட்ஜெட் முடிவுகளை அடைவதில் உட்பட்டிருக்கும் வலிமை வாய்ந்த ஆற்றல்களின் சிக்கலான இடைவிளைவுபற்றி முன் அதிகாரத்தில் அடங்கியிருக்கும் பட்ஜெட் நடைமுறையும் வழக்கும் எதையும் குறிப்பிடவில்லை. கொள்கை உருவாக்குதல், செயல்திட்டம் வகுத்தல், நிதியளித்தல், செயற்படுத்தல் ஆகியவை அரசாங்கத்தின் செயல்முறையின் வாயிலாக இந்த ஆற்றல்கள் தொடர்ந்து செயற்பட்டுவருகின்றன. நிருவாகப் பிரிவிலிருந்து சட்ட ஆக்கத் துறைக்கும் மறுபடியும் நிருவாகத் துறைக்கும் இவைகள் தம்முடைய முதன்மையை இடமாற்றம் செய்கின்றன அல்லது சில வேளைகளில் ஆதரவான பொதுக் கருத்தை உருவாக்கி வலிமையடைய இவைகள் முற்படுகின்றன. மக்களாட்சிச் செயல்முறை அனைத்தும் இதுவாக இருக்கையில், கொள்கை முடிவுகளை நடைமுறைக்குக் கொண்டுவரப் பண ஒதுக்கீடுகள் இன்றியமையா வழிகளாக இருக்கையில், அமெரிக்க வாழ்க்கையில் இருக்கும் பெரும் செல்வாக்குக் குழுக்கள் தம் ஆற்றலை ஈடுபடுத்துவது இயற்கையே யாகும். துறைத் தலைவர்கள், செயலகத் தலைவர்கள், இவர்களுடைய கீழ்நிலை அலுவலர்கள், பட்ஜெட் அலுவலர்கள், தலைமை நிருவாகிகள் இரு சபைகளின் கமிட்டிகள் ஆகியவர்கள் கூட்டரசுப் பட்ஜெட்செயல்முறையில் உடனடியாகப் பங்குபற்றுபவர்களாவர். இவர்கள் சூனியத்தில் செயற்படுவதில்லை; செயற்படவும் கூடாது. ஒவ்வொரு சமூகத்தின் அல்லது தேசிய வாழ்க்கையின் ஒவ்வொரு கூறும் பெரும்பாலும் பாதிக்கப்படலாம். கூட்டரசு பட்ஜெட் இப்பொழுது தேசியக் கருத்தாய்வுகளில் மட்டுமன்றி உலகக் கருத்தாய்வுகளிலும் ஆழமாகச் சிக்கிக்கொண்டுள்ளது.

மாநில, தல அரசாங்கம் ஆகியவைகளிலும், தேசிய அரசாங்கத்திலும் பட்ஜெட் தயாரித்தல், பண ஒதுக்கீடு செய்தல் போன்றவற்றைக் கட்டுப்படுத்துகின்ற கருத்தாய்வுகளில் கணிசமான மாறு

பாடு இருக்கிறது. நடப்பல்லாத மூலதனச் செலவினங்களும், போர்த்துறையிலிருந்து ஓய்வு பெற்றவர்களுக்கு அதிகப்படி ஊதியம் அளித்தல் போன்ற சிறப்பு நிகழ்வுகள் நீங்கலாக, மாநில, தல பட்ஜெட்டுகள் ஆண்டுதோறும் செலவினத்தையும் வருமானத்தையும் சரிக்கட்ட வேண்டுமென்று எங்கும் எதிர்பார்க்கப்பட்டது. ஆண்டிற்கு ஆண்டு சிறிதளவு பற்ருக்குறை அல்லது மிகையைத் தளர்த்தி இச் சமன்பாடு இயல்பாக எய்தப்பெறுகிறது. மாநில, தல அரசாங்கங்களின் குடிமக்கள் தம்முடைய பொதுவான வருமானத்திற்குள் வாழவேண்டுமென்று விரும்புகின்றனர்; எதிர்பார்க்கின்றனர். முழு நிறைவான நிதியை எட்டுதல் அரசியல் வெற்றியின் ஒரு சின்னமாகும்.

கூட்டரசு பட்ஜெட்டில் நிலை வேறு விதமானது. 1933 ஆம் ஆண்டிலிருந்து 1954-க்குள் இது மூன்று தடவைகளே சரிக்கட்டப்பட்டது. 1930-க்கும் 1939-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்து மிகுதியான இடர்க்காப்பு, மீட்புச் செலவினங்களும், 1940-க்கும் 1949-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்துப் போர், பாதுகாப்புச் செலவினங்களும், 1950-க்கும் 1959-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்தில் படை அமைப்புகளுக்குமான செலவினங்களும் இந் நிலைக்குக் காரணமாகும். தொடர்ந்து வருகிற இப் பற்ருக் குறைகளை மெய்ப்பிக்கக் கோட்பாடு எழுந்தது. பல ஆண்டுகளில் ஒரு காலத்தின் சமன்பாடு இருந்தால் போதுமானதென்றும் ஆண்டுதோறும் சமன்பாடு தேவையில்லையென்றும் வாதிக்கப்பட்டது. பொருளாதார மந்த காலத்தில் தேசியப் பொருளாதாரத்தைப் பேணுவதற்கு வரவிற்குமேல் செலவு செய்தலை மற்ற வழிகளில் ஒன்ருகச் சரியெனக் காட்டப்பட்டது. சில குறிப்பிட சேவைகளுக்கும் வசதிகளுக்கும் மட்டுமே வழங்கப் பெற்றதாக அரசாங்கச் செலவினங்களைக் கருதிவிடலாகாது. தேசிய வருவாய், செலவுகள் ஆகியவற்றில் இவைகள் ஓர் இணைந்த பாகமாகும். 1941 ஆம் ஆண்டில் ஆர்தர் என். ஹோல்கோம் (Aurthur N. Holcombe) என்பார் இக் கருத்தை மிகத் திறமையாக விளக்கியுள்ளார்.

பட்ஜெட் இயக்குநரின் உதவி பெற்ற அதிபர் நிதிக்கொள்கையைப் பொறுத்தவரையில், ஒவ்வோர் ஆண்டும் பட்ஜெட் சமன் செய்யப்படவேண்டுமென்று சிபாரிசு செய்வது மிக முக்கியமான முடிவன்று....... மூலதன முதலீடுகளை ஈடுபடுத்தப் பல்வேறு நோக்கங்களுக்கிடையில் ஒன்றைத் தெரிவு செய்வதில் முக்கியமான முடிவுகள் உட்படுகின்றன...... தேசியப் பொருளாதாரம் முழுவதிலும் இத்தகைய முடிவுகள் உரறுதல்களை உண்டாக்குகின்றன. சிறிது இயக்க உணர்வையும், எவ்வகையான சமூக அமைப்பில்

இருக்கிறதென்பதுபற்றிச் சிறிது அறிதலையும் இவை உட்படுத்துகின்றன.[1]

கீன்சினுடைய (Keynesian) கோட்பாட்டை இரு வழிகளிலும் செயற்படுத்தத் தேவையான அரசியல் ஊக்கத்தைக் காங்கிரசு பெறுமா என்பது இன்னும் ஒரு பிரச்சினையாக இருந்து வருகிறது. எப்படியும், சூழ்நிலை வலிமையால் அல்லது அரசியல் விருப்பத் தெரிவால் கூட்டரசு பட்ஜெட்டின் ஆண்டுச் சமன்பாடுபற்றிய கோட்பாடு நீண்ட காலமாகவே மறுக்கப்பட்டிருக்கிறது. இருந்த போதிலும், கூட்டரசின் வருவாய்களையும் செலவினங்களையும் சரிக்கட்டும் விருப்பு வலிமையாக இருக்கிறது. சர்வதேச நெருங்கடிகள் குறைந்தாலும் கடுமையான பொருளாதார மந்தம் ஏற்படாதிருந்தாலும் கூட்டரசின் செலவிற்கு மேற்பட்ட மிகுதிகள் மறுபடியும் தோன்றலாம். இரு வழிகளிலும் வலிமை வாய்ந்த ஆற்றல்கள் செயற்படுகின்றன.

மாநில, தல பட்ஜெட்டுகளுக்கும் கூட்டரசின் பட்ஜெட்டிற்கும் இடையில் மற்றொரு முக்கியமான வேறுபாடு இருக்கிறது. தேசியப் பொருளாதாரத்தைப் பாதிக்கும் அளவிற்கு எந்த ஒரு மாநில, அல்லது மாநகர் பட்ஜெட்டும் வளர்ச்சியடையவில்லை. இக் கருத்தை மனத்தில் கொள்ளாமலே மாநிலச் சட்ட மன்றங்களும் மாநகர் கவுன்சில்களும் தம்முடைய நிதிபற்றிய முடிவுகளைச் செய்யலாம். ஆண்டுதோறும் கூட்டரசின் செலவினங்கள், 1942ஆம் ஆண்டில் குறைந்த அளவு $ 42 பிலியனை இருந்து 1945-ல் மிக உச்ச அளவாகிய $ 98 பிலியனை அடைந்தது; இரண்டாவது உலகப் போரின் முடிவிலிருந்து $ 40 பிலியன் சராசரியாக இருந்துவந்திருக்கிறது., எனவேதான் இவைகள் நாட்டுப் பொருளாதாரம் முழுவதையும் பாதிக்கின்றன. 1930ஆம் ஆண்டின் கூட்டரசு பட்ஜெட் ஆகிய $ 3·3 பிலியன் தேசிய வருவாயின் 5·5 சதவீதத்தையே குறிப்பிட்டது. ஆனால் இரண்டாவது உலகப் போருக்குப் பிற்பட்ட காலத்தில் சில வேளைகளில் 25 சதவீதத்திற்கும் மிகையாக இருந்திருக்கிறது. 1953ஆம் ஆண்டின் படைத் துறைச் செலவுக் குறைப்பு, தொழிற்சாலைகளின் வருவாய், வேலையின்மை, சில்லறை விற்பனை ஆகியவற்றில் எதிர் விளைவுகளைப் பெற்றிருந்தது. கூட்டரசு நிதியியல்பற்றிய இக் கூறு புதியதாகும். ஆனால் நீண்டு நிற்கக்கூடிய வாய்ப்பைப் பெற்றிருக்கிறது.

இவ் வேறுபாடுகளை மனத்தில் கொண்டு, பட்ஜெட் தயாரிப்பதில் உட்பட்டிருக்கின்ற, ஒரு செயல்முறையின் திறமுறையையும் சூழ்ச்சித் திறத்தையும் பாதிக்கக் கூடியவாறு ஒன்றுசேரும் பல்

[1] Arthur N. Holcombe, 'Over - all Financial Planning through the Bureau of the Budget,' Public Administration Review, I (1941), 226.

வேறு கூறுகள்பற்றிய கருத்தாய்வுகளின் குறிப்புரைக்கு நாம் போகலாம். இறுதி நிலையில் இச் செயல் முறை ஆட்சியைக்காட்டிலும் அரசியல் தொடர்புடையதாக இருக்கிறது.[2]

1. பட்ஜெட் ஓர் இடர்க்காப்பில்லாத் துணிகர முயற்சியாக

ஒரு குறிப்பிட்ட அளவிற்குப் பொது பட்ஜெட்டுகள் இடர்க்காப்பற்ற துணிகர முயற்சிகளாகவே இருக்கின்றன. முதலில், இவைகள் வரி செலுத்துவோர்களுக்கும் வாக்காளர்களுக்கும் அரசியல் முறையில் ஏற்புடையனவாக இருக்கலாம்; இல்லாமலும் இருக்கலாம். வரம்பு மீறி நீட்டிக்கப்பெற்ற பட்ஜெட்டில் தெரிந்ததோர் அரசியல் இடர் நேர்வு இருக்கிறது; இது பொதுவான இடராகும். குடிமக்கள் விரும்புகின்ற சேவைகளைச் செய்யத் தவறுகின்ற சிக்கனமான பட்ஜெட்டுகளில் பல இடையூறுகள் இருக்கின்றன. அந்த நோக்கத்தைக் காட்டிலும் இந்த நோக்கத்திற்காகச் செலவிடப்படும் பணம்பற்றிய முடிவுகளில் இடர்கள் உட்பட்டிருக்கின்றன. ஆசிரியர்கள் அல்லது ஊர்க்காவலர்கள் ஆகியோரின் ஊதிய உயர்வுக்கெனப் பெரிய நகராட்சி பட்ஜெட்டில் அரை மிலியன் டாலரை ஒதுக்க முடியுமா? வேலையின்மையைப் போக்குவதற்கு ஒரு வழியாக நெடுஞ்சாலை அமைப்பிற்காக அதிகப் பணம் கொடுக்கச் சரிக்கட்டப் பெருத கூட்டரசு பட்ஜெட்மீது பெரும் பற்றுக்குறையைச் சுமத்தலாமா? இப் பிரச்சினைகள் இயல்பானவை; இவைகள் நன்ருகத் தீர்க்கப்படவில்லையென்ருல் அரசியல் புரட்சிகள் ஏற்படும். தானிய இருப்பு வைப்பிற்குச் செலவிடக் குடியரசுக் கட்சி, பணம் ஒதுக்கியளிக்கத் தவறியது 1948ஆம் ஆண்டின் தேசியத் தேர்தலில் மக்களாட்சிக் கட்சியின் வெற்றிக்கு முதன்மையான காரணமாகுமென மெய்யாக வாதிக்கலாம்.

எதிர்பார்த்ததைப்போல் வருவாய்கள் வந்து சேரத் தவறிவிடுவதில் மற்ருெரு வகையான இடர் நேர்வு இருக்கிறது. தொழில் ஏற்ற இறக்கங்களுக்கும் சொத்து வரியைப்போல் சில வரிகளுக்கும் தற்கால வரிமுறைகள் எளிதில் ஊறுபாடு உண்டாக்கக்கூடியனவாக இருக்கின்றன. சொத்து வரியைப் போன்ற வரிகள் 1930-க்கும் 1939-க்கும் இடைப்பட்ட காலத்துப் பொருளாதார மந்தத்தில் மறைந்துவிட்டன. இரண்டாண்டிற்கொருமுறை பண ஒதுக்கீட்டு முறை செயற்படும் மாநிலங்களில் இந்த இடர் நேர்வுக் கூறு வலியுறுத்தப்படுகிறது.

[2] Elias Huzar, 'The Purse and the Sword;' Frederick C. Mosher, Program Budgeting.

ஏறத்தாழ இரண்டாண்டிற்கு முன்னதாகவே வருங்காலத்திற்கான சிவில் இராணுவத் தேவைகளை எடுத்துரைத்தலில் பெருமளவில் இடர் நேர்வுகள் உட்பட்டிருக்கின்றன. குறிப்பிட்ட சில வேளாண்மைப் பொருள்களுக்கு விலையாதரவு அளிக்கும் செலவை ஏற்பதற்கு எவ்வளவு பட்ஜெட்டில் ஒதுக்கவேண்டும்? விலைகளின் முன் அறிவிப்பையொட்டித்தான் விடையிருக்கிறது. விலையாதரவின் சரிசம நிலைக்கு அதிகமாக இருந்தால் செலவொன்றும் ஏற்படுவதில்லை; படிப்படியாகக் குறைவாக இருந்தால் பெரிய அளவில் செலவுண்டாகலாம். 1955ஆம் ஆண்டில், விமானத் தாக்குதலுக்கு எதிராக மக்கள் பாதுகாப்பிற்கு எவ்வளவு தேவைப்படும்? இங்குக் கடுஞ் சோதனையான கூறுகள் சிக்கலானவை. இவைகளில் ஓரளவு தெரியாதன; மிகக் குறைவின் இடர் நேர்வு மிகப் பெரிதாகும்; ஆனால், இராணுவம், பொதுமக்கள், கூட்டரசு, மாநிலம், தலம் ஆகியவற்றில் எதனுடைய தலைமையின் கீழ், எவ்வளவு, எந்த வகைக்கான பாதுகாப்பைப் பெறமுடியும்?

தேசியப் பாதுகாப்பிலும் இராணுவக் கொள்கைபற்றியவைகளிலும் அணிமையில் மிகப் பெரிய இடர் நேர்வுகள் இருந்திருக்கின்றன. இது தொடர்ந்தும் இருக்கலாம். இங்குப் பணயங்கள் தலையானவைகளாக இருக்கின்றன; தீர்ப்புகளில் தவறுகள் அழிவார்ந்தவைகளாகிவிடலாம். தேசியப் பாதுகாப்பு எந்த அளவிற்குத் தவிர்க்க முடியாது, இதை எவ்வளவு விரைவாகப் பெறக்கூடும்? எந்த முறைகளில் பெற முடியும்? மற்ற நாடுகளின் போர்த் திட்டங்கள், இப்போதைய நட்பு நாடுகளின் நம்பத்தக்க தன்மை, போர்க்கலங்களின் தொழில் நுட்ப இயல் வளர்ச்சி, இந்த நாடு, மற்ற நாடுகளாகியவற்றின் ஆக்கத் திறன், தரைப் படை, கடற்படை அல்லது விமானப்படை ஆகியவற்றின்மீதான நம்பிக்கையின் தகவு போன்றவைகளின் மதிப்பீட்டில் இவ் வினாக்களுக்கான விடையிருக்கிறது. விமானப் படைத்துறையின் செலவினங்களை அதிகரிப்பதற்காகப் படைத்துறையின் செலவினங்களைக் காங்கிரசு குறைக்க வேண்டுமா? கப்பற் படையின் கப்பல்களுக்கான செலவினங்கள் இன்னும் மெய்ப்பிக்கப்படுகின்றனவா? அல்லது நீர் மூழ்கிக் கப்பல்களுக்கு நிதிகளை மாற்றிவிடவேண்டுமா? விமானப் படையின் பழிவாங்கு நடவடிக்கைக்காக இங்கிலாந்தைமட்டும் ஒரு தளமாகப் பயன்படுத்திக்கொள்ளும் சாத்தியக் கூற்றைமட்டும் விட்டு வைத்துக்கொண்டு மத்தியதரைக் கடற்பகுதியின் பயன்பாட்டை 1948ஆம் ஆண்டின் பாதுகாப்புத் துறையின் செயலாளர் ஜேம்ஸ் வி போரெஸ்டால் (James V. Forrestal) என்பாரின் $ 14·4 பிலியன் பட்ஜெட், விலக்குமென்று அதிபர் ட்ருமன் என்பாருக்கு அறிவித்தது. மத்தியதரைக் கடலை வைத்துக்கொள்ள அனுமதிப்பதற்கு $ 10·5 பிலியன் உச்ச வரம்பை இவர் வலியுறுத்தினர். ஆண்டு

தோறும் தொடர்ந்து வருகிற மற்றவைகளைப்போல், தொடர்புடைய இடர் நேர்வின் மிகப் பெரிய கடினமான தீர்ப்பை இந்த முடிவு வலியுறுத்தியது.

ஒவ்வொரு நிலையிலும், தெரியாதனவும் தெரிந்துகொள்ள முடியாத கூறுகளும் உட்பட்டிருக்கின்றன; அதனுல் முடிவாகச் சில முடிவுகளைச் செய்யவேண்டும். அதிபர் இப் பொறுப்பின் பெரும் பகுதியை ஏற்றுக்கொள்ளுகிருர். 'யாரேனும் ஏற்கவேண்டிய முன் கூட்டியே திட்டமிடப்பட்ட இடர்க்காப்பின்மையை இவர் ஏற்க வேண்டியிருக்கிறது.'[3] முன் விவரிக்கப்பட்ட நிருவாகத் தீர்விற்கான நிறுவன ஆதரவு இப்பொழுது கருத்தாராய்விற்குரியதாகும்; ஆனுல் முடிவை ஒருவர்தாம் செய்யவேண்டுமென்பது இறுதியான பகுப்பாய்வாகும்.

கூட்டரசு, அரசு, தலம் ஆகியவை ஒவ்வொன்றின் பட்ஜெட் பெரும்பகுதியும் இடையூற்றைக்கொண்டிருக்கவில்லையெனச் சொல்ல வேண்டும். பல பணிகள் நீண்டகாலமாக ஏற்பட்டவை. செயற்பாடுகளின் அளவும் பெரும்பாலும் நிலையானது; பட்ஜெட் தரங்களும் நெகிழ்ச்சியற்றிருந்தன. இக் கருத்திலிருந்து, நாட்டின் அல்லது அரசின், சமூகத்தின் நிலைபெற்ற பொதுக்கொள்கையின் நிதியியல்பற்றிய எடுத்துக்காட்டாக பட்ஜெட் இருக்கிறது. கடந்த காலத்தில் செய்த முடிவுகள் நிகழ் காலத்திலும் வருங் காலத்திலும் வந்தடைவதால் பட்ஜெட் இந்தப் பொருளில் வரலாற்றுத் தொடர்புடையதாகும். ஒரு நூற்றண்டிற்குமுன், தொடக்கக் கல்விக்கும் இடைநிலைக் கல்விக்கும் அமெரிக்க மக்கள் பொதுமக்களின் ஆதரவை நாடினர். இந்த முடிவை மாற்றவுமில்லை; மாற்றவும் இயலாது. 1935ஆம் ஆண்டில் சமூக இடர்க்காப்புதவிக்கு ஒரு தேசியச் செயல் திட்டத்தை நாடு வகுத்தது; இந்த ஈடுபாடுபற்றிய கடப்பாட்டுநிலை நிரந்தரமானது. இவைகளிலும் இதேபோன்ற இன்னும் பிற நிகழ்வுகளிலும் முடுக்கம் அல்லது குறுக்கம் என்பதுதான் ஒரே பிரச்சினையாகும். இதில் பரப்பெல்லை பெரும்பாலும் சிறிதாகவே இருக்கிறது. இங்கும் உட்படுகின்ற இடர் நேர்வுகள் பெரும்பாலும் அற்பமேயாகும்.

2. போட்டியிடும் ஆற்றல்களின் சரி அமைதி நிலையாக உள்ள பட்ஜெட்

செலவிடுவதை ஆதரிப்பதற்கும் இதை எதிர்ப்பதற்கும் இடையிலான சமன்பாடு இறுதியாகத் தலைமை நிருவாகியால் ஏற்றுக்கொண்டபடி சட்டசபைமுன் வைக்கப்பெற்ற ஒரு பட்ஜெட்

[3] Secretary of Defense Robert A. Lovett quoted in Arthur W. Macmahon, 'Administration in Foreign Affairs,' p. 31.

நிலையற்றதாக இருக்கிறது. சட்டமன்றங்களில் செயற்படும் இதே நெருக்கங்களின் சமன்பாட்டால் பெற்ற சரி அமைதி நிலையை இந்த ஒதுக்கீட்டுச் சட்டம் அல்லது சட்டங்கள் எடுத்துக்காட்டுகின்றன. ஓராண்டு அல்லது இரண்டாண்டு நிலைத்திருக்கக்கூடிய தற்காலிக சமன்பாடாக இது இருக்கிறது. ஒரு முறை கவலை எடுத்துக் கொண்டு நிறைவேற்றிவிட்டால் இது ஏற்கெனவே கீழறுத்தற்குரிய பொருளாகிவிடுகிறது. இச் சரி அமைதி நிலையோடு ஒன்றுகப் பின்னியுள்ள மற்றொரு சமன்பாடு போட்டியிடுகின்ற செலவினக் குழுக்களுக்கிடையில் இருக்கிறது.

(1) **அரசாங்கம் செலவிடுதற்கான நெருக்கங்கள்:** செலவிடற்கான நெருக்கங்கள் மிகப் பலவாக இருக்கின்றன. பொதுமக்களால் ஆதரிக்கப்பட்ட செயல் திட்டங்களிலிருந்து நன்மைகளை நாடுகின்ற கணிசமான எண்ணிக்கையிலான மக்களால் மிக நுட்பமாக உணரப் படுகின்ற தேவைகளிலிருந்து இவைகள் எழுகின்றன. மேம்பட்ட சேவைகளுக்கான அல்லது புதிய சேவைகளுக்கான கோரிக்கையிலிருந்து இத்தகைய நெருக்கங்களின் ஒரு பெரிய குழு எழுகிறது. மிக்க பயனுடைய பயிற்சி, இப்போதைய வளங்களின் முழுமையான பயன்பாடு, பொதுமக்களோடு நட்புறவு போன்ற சிறந்த காவற் பணிக்காக அடிக்கடி நிகழுகின்ற போராட்டங்கள் இவ் வகையின் சிறப்பியல்புகளாகும். இவைகள் காவற் படையினரின் பெரிய பட்ஜெட்டைக் குறிக்கலாம்; ஆனல் இன்னும் கூடுதலான காவற் படையினர், உயர்ந்த ஊதியங்கள், தற்காலத் தளவாடங்கள் போன்றவைகளுக்கான கோரிக்கையிலிருந்து காவற்படைச் செலவினங்கள்பற்றி முதன்மையான நெருக்கம் தோன்றுகிறது.

செயற்பாட்டிற்கான தயார் நிலையின் மாறுகின்ற அளவில் புதிய சேவைகளுக்கான (புதிய செலவினங்களுக்கான) கோரிக்கைகள் எப்பொழுதும் முன்னேறிக்கொண்டிருக்கின்றன. எல்லா மட்டங்களிலும் அரசாங்கத்தின் வரலாறு விரிவடைகின்ற பணிகளாகவும் புதிய செயல் திட்டங்களாகவும் இருக்கிறது. நூறு ஆண்டுகளுக்கு முன்னே ஆத்திரமடைந்த காங்கிரஸ் உறுப்பினர் ஒருவர் கூறியதாவது: 'ஐயா, பின்னடையாதவைகள் இரண்டு; ஒன்று, அலுவலர்களின் பெருக்கம், மற்றொன்று இவர்களின் ஊதியப் பெருக்கம். நாம் அலுவலர்களைக் குறைப்பதில்லை'.[4] நாம் இவர்களுடைய ஊதியத்தைக் குறைப்பதில்லை.

ஃபிராங்லின் டி. ரூஸ்வெல்ட்டின் (Franklin D. Roosevelt) ஆட்சியின் தொடக்கத்தில் வாஷிங்டனில், சமூக இடர்க்காப்பு முறை, நிதிமனைவைப்புத் தொகைகளின் ஈட்டுறுதி, மண்வளக்காப்பு, கடன் பத்திர விற்பனையின் மேற்பார்வை, தென்னசி தாழ்வெளியின்

[4] Congressional Globe, 30th Cong., 2d. sess., p. 670 (March 3, 1849).

வளர்ச்சி போன்ற இத்தகைய புதிய சேவைகளும் செயற்பாடுகளும் பெரும் கண்டுபிடிப்பில் முடிவடைந்தன. இத்தகைய ஆக்கத்திற்குரிய ஆண்டுகள் குறைவே; ஆனால் எந்தச் சமயத்திலும் ஒன்று அல்லது இதற்கு மேற்பட்ட புதிய சேவைகளுக்கான கோரிக்கை அரசியல் ஏற்பையும் நிதி உதவியையும் அடையலாம்.[5] இவைகளுக்கான நெருக்கம் முடிவற்றது.

பயனுள்ள பொதுப்பணிகளைக் கேட்கின்ற பல தரப்பட்ட குழுக்களிடமிருந்து மற்றொரு கோரிக்கைகளின் தொகுதி கிளம்புகிறது. ஐம்பதாண்டாகக் 'கெட்டிச்சாலை' அமைப்புகள் நெடுஞ்சாலை நிறுவுவதற்காகப் பெருந்தொகைகளை நாடிப் பெற்றன. நீர்ப்பாசன வசதிகள், அணைகள், மின் ஆற்றல் அமைப்புகள் போன்றவைகளை நிறுவ நிதிக்காக மேற்குப் பகுதி போராடியது. தொடக்கத்திலிருந்து கடற்கரையையொட்டிய அரசுகள் துறைமுகப் பணிகளுக்கும் கப்பலோட்டும் சாதனங்களுக்கும் நெருக்கின; கப்பற் போக்குவரத்திற்காக நீர் வழிகளின் மேம்பாட்டிற்கு ஆதரவாக உள்நாட்டரசுகள் இவற்றுடன் விரைந்து சேர்ந்துகொண்டன. அண்மையில் விமானத் தளங்கள், மருத்துவ மனைகள் ஆகியவற்றிற்கான பொதுச் செலவினங்களைத் தூண்டுவதில் மற்றக் குழுக்கள் வெற்றியடைந்தன. குறிப்பிடத்தக்க வகையில் அஞ்சல் அலுவலகக் கட்டடங்கள். ஆறு, துறைமுகம் ஆகியவற்றின் மேம்பாடு, பாதுகாப்பு அமைப்புகள் போன்றவைகளின் செலவினங்களின் சில வகைகளுக்கானவைகளில் மண்டல, தலப்போட்டி இருக்கிறது. இந்தப் போட்டி பெருமளவு முதலீட்டைக் குறிப்பிடத் தேவை இல்லை. ஆனால் ஆறுதல் பரிசுகள் சில சமயங்களில் பயன்படுத்தத் தக்க நிலையில் இருக்கின்றன.

பெரும்பாலும் பெருமளவில் பொது ஒதுக்கீடுகளுக்கான கோரிக்கைகளில் பல முக்கியமான குழுக்களும் உட்பட்டிருக்கின்றன. விலை ஆதரவு, பயிர் ஈட்டுறுதி, மண்வளக்காப்புப் போன்றவைகளுக்கான பண ஒதுக்கீடுகள் சமீப காலத்து எடுத்துக்காட்டுகளாக இருக்கின்றன. இவைகள் அனைத்தையும் குடியானவர்கள் வலியுறுத்தினர்கள்; ஒருங்கமைந்த தொழிலாளர் குழுக்களும் மற்றக் குழுக்களும் பொதுக் குடியிருப்பு வசதியை வேண்டினர்; இன்னும் கூடுதலான மக்களுக்குச் சமூக இடர் உதவித் தொகையைக் கூடுதலாகக் கொடுக்கும்படி வலியுறுத்தும் குழுக்கள் ஆகியவைகளும் எடுத்துக் காட்டுகளாகும்.

செலவிடுவதற்கான இந் நெருக்கங்களைத் தனிப்பட்ட காங்கிரசு உறுப்பினர் ஆதரித்தும் எதிர்த்தும் வந்தனர். சிக்கனம், திறமை, பட்ஜெட்டில் குறைப்பு ஆகியவற்றிற்கு நீண்டகாலமாகவே காங்கிரசு

[5] President's Research Committee on Social Trends, 'Recent Social Trends in the U. S. (2 Vols., New York: McGraw-Hill, (1933).

ஒரு பொதுவான நிறுவனம் என்ற முறையில் பொறுப்புடையதாயிற்று. இருப்பினும், மாவட்டத்தில் ஒரு புதிய அஞ்சல் மனை அல்லது விலை ஆதரவுகள் ஆகியவற்றில் எவையேனும் தம்முடைய மாவட்டங்களுக்குப் பயனளிக்கின்ற ஒதுக்கீடுகளின் குறிப்பிட்ட வகைகளைத் தம்முடைய தொகுதியினரின் நலன்களுக்காக எடுத்துக் கூறுதற்குச் செயலறிவின் அக்கறையால், பெரும்பாலும் தனிப்பட்ட காங்கிரசு உறுப்பினர்கள் தூண்டப்படுகின்றனர். காங்கிரசிற்குள் ஒதுக்கீட்டிற்கான உள்நெருக்கம் கணிசமானதாகும்.

ஒரு பெரிய தலைப்புப் பொருளைச் சொல்லித் தீர்த்துவிடாமல், நிருவாகப் பிரிவிற்குள்ளேயே பெரிய ஒதுக்கீடுகளுக்கான ஓர் உள் நெருக்கம் இருக்கிறதென்பதையும் பதிவு செய்துவிட வேண்டும். பலன்களை அடையும் பொறுப்புடைய செயலகத் தலைவர்களும் பிரிவுத் தலைவர்களும், நல்லதொரு பணியைச் செய்ய நிதி வளங்களைப் பெற்றிருப்பதாக இவர்கள் மன நிறைவு கொண்டதில்லை. கூடுதலான மருத்துவ மனைப்படுக்கைகள் இடைவிடாமல் தேவைப்படுகின்றன; மிகையான தொழிற்சாலைகளைப் பார்வையிடவேண்டும்; பெருமளவிலான மண்வளம் காக்கப்படவேண்டும். பெரும் எண்ணிக்கையில் அணைகள் கட்டப்படவேண்டும். இவ் வெல்லையற்ற விரிவடையத்தக்க சேவைகளுக்கப்பால், கூருணர்வுடைய பொறுப்புடைய செயற்படும் அலுவலர்களுக்குத் தெரிந்தவரையில் சிலரது பேரசு அமைக்கும் நாட்டம் இருக்கிறது. இருப்பினும், அரசாங்கத்தின் ஒவ்வொரு மட்டத்திலும் பொதுச் செலவினங்களின் இடையறுத வளர்ச்சிக்கு 'அதிகார வர்க்கத்தினர்கள்' தற்செயலாகத்தான் பொறுப்புடையவர்கள் என்று நினைப்பது ஒரு பெரிய தவறாகும்.

(2) அரசாங்கச் செலவை எதிர்த்து நெருக்கங்கள் (அ) அரசியல் : அரசாங்கச் செலவினங்களுக்கான தீவிரமான கோரிக்கைகளைச் சமன்படுத்த முற்படும் எதிரீடு செய்யவல்ல நெருக்கங்கள் யாவை ? முதன்மையாக இவைகள் இரண்டாகும் : ஒன்று அடிப்படையானது; மற்றொன்று இரண்டாந் தரமானது. பெருமளவிலான பொதுச் செலவினங்களை நிலைநாட்டுவதற்குத் தேவையான மிகுவரிகளுக்கு எதிரான அரசியல் திடீர் நிலைமாற்றத்தின் இடர் பெருந்தடுப்பாக இருக்கிறது. என்றுமுள்ள இடருக்குத் தேர்ந்தெடுக்கப்பட்ட சட்டசபைகள் எப்பொழுதும் மட்டுமீறிய கூருணர்வுடையனவாக இருக்கின்றன. சர்வதேசப் பிரச்சினைகளை எதிர்நோக்கி இருக்கும்பொழுதும், அல்லது அரசியல் முறையில் உகந்ததாக இருக்கும்பொழுதும், செட்டு என்று சொல்லாவிட்டாலும் சிக்கனத்தால் வாக்காளர்களிடமிருந்து இவைகள் ஆதரவை நாடின. மிகையான வரிகளைத் தேவையாக்கும் அமைதிக் காலச் செலவைச் சட்டசபைகளின் விவாதங்கள் பொதுவாக

எதிர்க்கும் போக்கில் இருக்கின்றன. இது வருமானத்தையும் செலவையும் சமப்படுத்தும் உள்ளார்ந்த கூறாகும்.

(ஆ) வரவு செலவுத் திட்டம் சார்ந்த பட்ஜெட்: அலுவலகத்தால் நடத்தப்பட்ட நிறுவன மதிப்பீடுகளின் நுண்ணுய்வால் சமீப காலத்தில் மிகப்பழமையான உள்ளார்ந்த ஆற்றல் உதவியடைந்துள்ளது. தலைமை நிருவாகியின் ஓர் அங்கமாக, நிருவாக நிதிக் கொள்கையோடு இணக்கம் பெறவும், செயற்படும் நிறுவனங்களின் இயல்பால் செலவிடும் நாட்டங்களை இணைப்பதும் கட்டுப்படுத்துவதும் இதனுடைய கடமையாகும். கூட்டரசின் செலவிடும் துறைகள், நிறுவனங்கள் ஆகியவற்றிற்கும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் பட்ஜெட் செயலகத்திற்குமிடையில் உட்பட்டிருக்கும் உறவுகளில் உரிமைப்படியான கடமைகளின் மோதல் இருக்கிறது. காங்கிரசு துறைகள்மீது சுமத்தியுள்ள கடமைப் பொறுப்புகளை முற்றிலும் நிறைவேற்றுவதற்கு இவைகளுக்கு உதவப் போதுமான நிதிகளைக் கேட்க இவைகள் கடமைப்பட்டிருக்கின்றன. ஒவ்வொரு துறை அல்லது நிறுவனம் கேட்ட கோரிக்கைகளை மறு ஆய்வு செய்ய, மாற்றியமைக்க, கூட்ட, அல்லது குறைக்க பட்ஜெட் செயலகம் தன் நிலையாலும் காங்கிரசின் தெளிவான கட்டளையாலும் கடமைப்பட்டிருக்கிறது.

இதன் விளைவாகச் சில சமயங்களில் நிலையான துறைகளில் பொதுத்துறை ஆட்சி இயலின் ஒப்புதலான, முன்னேக்கிய ஆக்கக் கூறு உறைந்திருந்தது போலவும், பட்ஜெட் செயலகங்கள் தம் ஆற்றலில் கிளர்ச்சியற்றனவாகவும் எதிர்மறையாகவும் இருப்பது போலவும் தோன்றுகிறது. சிறிதளவில் இது உண்மையாகும். இக் கருத்து மோசர் என்பவரால் நன்ருக விளக்கப்பட்டது.

சட்டத்தின் ஆதரவோடும் கட்டாயத்திலும் பட்ஜெட் ஆக்கம் இதனுடைய சொந்தமான தனித்துறைப் பயிற்சிப் பண்பை உண்டாக்கியது. கிடைக்காத வளங்களுக்கான கோரிக்கைகளைச் சமன் செய்வதும் சரி ஈடு செய்வதும் திட்டங்களை ஆய்வதும் தனித்துறை ஈடுபாடாகும்......பல நல்ல பட்ஜெட் தயாரிப்பாளர்கள் 'இல்லையென்று சொல்லுகிறவர்கள்' என்று நற்பெயர் பெற்றிருக்கின்றனர். இவர்களுடைய ஆளுமை விளக்கத்தில் இது எதுவும் செய்யாதிருக்கலாம்; இவர்களுடைய வேலையைப் பயனுடையவகையில் செய்ய வேண்டுமென்ருல், இப் பணியே இவர்களை ஓர் எதிர்மறையான நிலைக்குத் தள்ளிவிடுகிறது. செயல்திட்டங்களைப் பொறுத்தவரையில் பட்ஜெட் நடைமுறையின் பண்பு இடர் ஏற்றல், புதியன புனைதல் ஆகிய மனப்பான்மைகளைத் தூண்டுதலில்லை. மாருகக் கண்டுபிடிப்பையும் பெருக்கத்தையும் இது தடைசெய்வதாக இருக்கிறது.........[6]

[6] Frederick C. Mosher, 'Program Budgeting,' p. 49.

செலவினத் திட்டங்களைத் தக்கவாறு முழுமையாகக் கருத்தாராய நுண்ணாய்வு, நேர்மறை ஆகிய இரண்டும் இன்றியமையாக் கூறுகள். பட்ஜெட் அலுவலர்கள் தம் உரிய கடமைகளை நிறைவேற்றுவதற்காகக் கண்டிக்கப்படலாகாது. தம் பங்குப் பணிகளின் உணர்வாலும் தம் கடமைகள்பற்றிய 'தொழிலார்ந்த' மனப்பான்மையாலும், கண்டனத்திற்கும் மறுப்பிற்கும் இவர்களை உடனடியாக ஆயத்தம் செய்தவர்களாலும் இவர்கள் தூண்டப்படுகின்றனர்.

பட்ஜெட் சீர்திருத்த இயக்கத்திற்கு முந்திய பொது விவாதத்தின் நீண்ட காலத்தால் பட்ஜெட் ஆய்வாளர்களின் பங்குப் பணி நிருணயிக்கப்பட்டது. 'அதிகார வர்க்கம்' வரம்புமீறிச் செலவு செய்கிறதென்றும் வீணழிவானதென்றும், இதனுடைய பணிகளையும் வளங்களையும் பெருக்க முனைகிறதென்றும், சில எதிராற்றலைப் புகுத்தவில்லையென்றால் பொதுப் பணத்தைத் தீர்த்துவிடக்கூடியதென்றும், ஒரு மாறுப் படி உருவகுக்கப்பட்டது. இப்பகுப்பாய்வு மிக எளிதாக்கப்பட்டிருக்கிறது; ஆனால் பட்ஜெட்டோடு தொடர்புடையவர்களுக்கு ஒரு நடத்தை முறையை ஏற்படுத்தியுள்ளது. அரசாங்கத்தைச் சார்ந்த செலவிடுவோரின் வீணழிவையும் ஊதாரித்தனத்தையும் குறைப்பதற்கு இவர்கள் உதவவேண்டும். இவர்களுக்கு இட்ட பணியை இவர்கள் நன்கு நிறைவேற்றினார்கள்.

முன் குறிப்பிட்ட, கூட்டரசு நிறுவனங்களிலும் அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் பட்ஜெட் செயலகத்திலும், முக்கியமான நன்றாக அறியப்பெறாத தொழில் சார்ந்த செயற்படும் ஆற்றல் ஒன்று பட்ஜெட் அலுவலர்களுக்குள் வளர்ந்துகொண்டிருக்கிறது. மத்திய நிதி நிறுவனத்தில் பட்ஜெட் நிபுணர்களால் தொழில் சார்ந்த முறையில் தகுதித்திறன் வாய்ந்ததெனக் கருதப்பெற்ற மதிப்பீடுகளைத் துறைப் பட்ஜெட் அலுவலர்களைப் பொறுத்தமட்டில் அளிக்கும் விருப்பம் இதுவாக இருக்கிறது. மிகையான, தேவையில்லாத முறைப்படியில்லாத பெரிதாக்கப்பெற்ற, அல்லது நன்றாக ஆராயப்பெறாத மதிப்பீடுகள் கருத்தில் கொள்ளப்படுவதில்லை. பட்ஜெட் செலகத்தின் அலுவலர்கள் முன் துறையின் பட்ஜெட் அலுவலர்கள் இம் மதிப்பீடுகளை ஆதரிக்கும் நிலையில் தம்மை இருத்திக்கொள்ள விரும்பமாட்டார்கள்; இதே ஆற்றல் செயலகத்திற்குள்ளும் செயற்படுகிறது. இதனுடைய ஆய்வாளர்கள் இவர்களின் மேலதிகாரிகள் முன் பட்ஜெட் அலுவலர்கள் என்ற தம் பெருமையைக் காத்துக் கொள்ளவேண்டும். ஒரு நிறுவனம் மறு ஆய்விற்கு முறையிட்டால், இயக்குநர்களின் ஆதரவைப் பெறக்கூடிய பூர்வாங்க முடிவுகளைச் செய்யும் நோக்கத்திற்கு இவர்கள் நாடுகின்றனர். தற்செயலாக, துறையின் பட்ஜெட் அலுவலர் தம் நிறுவன மதிப்பீடுகளை மெய்ப்

பித்துக்கொண்டும் (இவைகளை இவர் மாற்றலாம்; ஆனல் கட்டுப் படுத்த முடியாது.) இதே சமயத்தில் இவருடைய தொழில் தகு நிலையைக் காத்துக்கொண்டும் இவர் ஓர் இடர்ப்பாடான நிலையில் தம்மைக் காணலாம்.

பட்ஜெட் ஆய்வாளர்கள் 'இயல்பாகவே' தம்முடைய போக்கு களில் எதிர் மறையாகவும் தடையாகவும் இருக்கின்றனர் என்று மெய்ப்பிப்பது கடினமாக இருக்கலாம். நூற்றைம்பதாண்டாக அலுவல் சார்ந்த ஆளுமையில் ஒரு சார்புடைய மனிதர்கள் என்று தணிக்கையாளர்களும் கணக்குத் தணிக்கையாளர்களும் கண்டனம் செய்யப்பட்டனர். சிலர் ஐயத்திற்கிடமின்றி அலுவல் சார்புடையவர்க ளாக இருந்தனர். வடமேற்குப் பரப்பின் ஆளுநர் ஆர்தர் செயின்ட் கிலேர் (Arthur St. Clair) தம் கணக்குகளைத் தீர்க்க ஒரு தணிக்கை யாளரின் மறுப்பின்மீது 1795 ஆம் ஆண்டில் நேர்மையான வெஞ்சினமோடு கூறினர்: 'உறுதியோடு அப் பேறுகளை நான் தாங்கிக்கொள்ள முடியும்; ஆனல் பதவித் திமிர் என்னை நடு நிலையி லிருந்து அகற்றுகிறது; இவரிடமிருந்து என்னை விலக்கிக் கொண்டதே நான் என்றும் நடத்தியிராத கடினமான போராட் டம்.[7] பட்ஜெட் ஆய்வாளர்களும் ஐயமின்றி இதே இறுதி விளை விடர் வரவிற்குட்பட்டனர்.

3. பட்ஜெட்டைச் சார்ந்த ஆற்றலின் தன்மை

ஆட்சியிலும் கொள்கையிலும் மிக உயர் மட்டத்தில் பட்ஜெட் அலுவலர்கள் செயற்படுகின்றனர். இவர்களுடைய உண்மையான பங்கும் ஆற்றலும் போதியவாறு விவரிக்கப்படவில்லை. நிலையான கொள்கையை அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் பட்ஜெட் செயலகம் எந்த அளவிற்கு மாறுதல் உண்டுபண்ணும் என்பதைத் தெரிந்து கொள்வது பயனுடையதாகும். எந்த அளவிற்கு இது செயலகத் திட்டங்களை ஒதுக்கித் தள்ளுகிறது; குறைக்கிறது அல்லது பெருக்கு கிறது என்பதையும், எந் நிகழ்வுகளில் அதிபரைக் கலந்துகொள் ளாமல் இது செயற்படுகிறது என்பதையும், செயலக முடிவுகளை அதிபருக்கு முறையிடுவதில் ஒரு நிறுவனம் உறுதியாக உணரும் பொழுது, (ஏன் என்றும் எந்த அளவு வெற்றி என்றும்), ஒரு துறைக்கு எதிராக பட்ஜெட் ஆய்வாளரின் தொடக்கச் சிபாரிசுகள் எந்த அளவிற்கு நிலவுமென்பதும்; பட்ஜெட் செயலகத்திலும், ஒதுக்கீட்டுக் கமிட்டிகள் முன்னும் துறைகள் தம்முடைய மதிப்பீடு களைக் காத்துக்கொள்ள என்ன திறமுறையைப் பயன்படுத்து கின்றன வென்பதையும், தாக்குதலுக்கும் அழிவுப் பணிக்கும் எதிராக இவருடைய பட்ஜெட்டைக் காப்பதற்கு அதிபர் என்ன

[7] L. D. White, 'The Federalists,' p. 345.

முறைகளைக் கையாளுகிருர் என்பதையும் தெரிந்துகொள்வது பயனுடையதாகும். இந்தப் புதிர் நிலைகளைத் தெரிந்திருப்பவர்கள் இவைகளை வெளியிடுவதில்லை.

செலவினங்களுக்கான திட்டங்களை எந்தச் சான்றின்பேரில் பட்ஜெட் அலுவலர்கள் ஏற்கின்றனர்; நீக்குகின்றனர் அல்லது குறைக்கின்றனர் என்பது கடுஞ்சோதனைக்குரிய பிரச்சினையாகும்.[8] மதிப்பீடுகளைக் குறைப்பதற்கு அல்லது ஏற்க மறுப்பதற்கான திட்ட வட்டமான காரணங்களை பட்ஜெட் அலுவலர்கள் வெளியிடுவதில்லை. வாஷிங்டனில் அதிபரின் நிதிக்கொள்கையோடு எடுத்துக்கொண்ட செலவினங்கள் இணங்கவில்லை யென்பதைச் செலவிடும் நிறுவனங் களுக்கு பட்ஜெட் செயலகம் சொல்லுகிறது. இந்தச் சுருக்க விதி முறை அதிபரோடன்றி மற்றவர்களுடன் கலந்தாய்வுகளை அகற்று கிறது. உண்மையான காரணங்கள் பல, சில சமயங்களில் நிதி பற்றிய கருத்தாய்வுகளிலிருந்து ஒதுங்கி இருக்கின்றன.

தனிப்படக் குறித்துக் காட்டப்பட்ட குறைந்த அளவிற்குள் மொத்தத்தைக் கொண்டுவருவதற்கு மதிப்பீடுகளைக் குறைப்பது மிக்க வெளிப்படையான காரணமாகும். செலவினங்களைக் கட்டிற்குள் வைத்திருப்பது, மற்றவைகளுக்குள், பட்ஜெட் நடைமுறையின் நோக்கமாகும். நிதி ஒதுக்கும் நிறுவனத்திற்குச் சிபாரிசு செய்கின்ற மிகையளவை நிருணயிக்கும் அதிபர், ஆளுநர், மேலாளர் அல்லது நகர முதல்வர் ஆகியோரின் அதிகாரம் சீர்திருத்தப்பெற்ற நிதி நடைமுறையில் உள்ளடங்கி இருக்கிறது. இந்த மிகை அளவை மதிப்பீடுகள் தவிர்க்க முடியாதவாறு மீறிவிடுகின்றன. தலைமை நிருவாகியின் பகரமான பட்ஜெட் அலுவலர் மொத்தத்திற்கு ஒப்ப மாறுகின்ற அளவுகளில் இவைகளைக் குறைக்கவேண்டும்; இக் கட்டத்தில், பங்குபற்றியவர்களால் விவரிக்கப்படாத ஒரு செயல் முறையால், பல்வேறு துறைகளைப் பொறுத்தவரை நிதிகளுக்கான போட்டியிடும் கோரிக்கைகளின் தொடர்புடைய திறமை நிறுக்கப் படுகிறது; நிருணயிக்கப்படுகிறது.

தலைமை நிருவாகியிடமிருந்து குறிப்பிட்ட கட்டளைகளை பட்ஜெட் அலுவலர்கள் பெற்றிருக்கலாம். பொதுநலனுக்கு இழப் பின்றி எடுத்துக்கொண்ட ஒரு செலவினத்தைத் தள்ளிவைக்கலாம் என்பதை இவர் தாமாகவே நம்பலாம். எடுத்துக்கொண்ட திட்டம் ஒன்று மற்றொரு நிறுவனத்தின் பணியோடு மோதலாம் என்பதை

[8] இந்த வினாவிற்கான விடை முடிவு செய்தல்பற்றிய கோட்பாட்டிற்குக் கொண்டுசெல்கிறது. பட்ஜெட் முடிவுகளின் நேர்முகப் பயன்பாட்டிற்குப் பின் வரும் நூலைப் பார்க்கவும்: V. O. Key, Jr., 'The Lack of a Budgetary Theory,' American Political Science Review, XXXIV (1940), 1137; Verne B. Lewis, 'Toward a Theory of Budgeting,' Public Administration Review, XII (1952), 42.

இவர்கள் காணலாம். ஒரு துறை அல்லது நிறுவனம் இதன் நிதிகளைக் கவனமின்றிச் செலவிடுகிறதென்பதிலும் இதனுடைய தேவைகளை மிகையாக இடையருது மதிப்பிடுகிறதென்பதிலும் இவர்கள் மன நிறைவடையலாம்; அல்லது குறிப்பிட்ட நோக்கங்களுக்கான மதிப்பீடுகள் மிக உயர்வானவை யென்பதை அல்லது எடுத்துக் கொண்ட திட்டம் ஒன்றை இயற்பியலாக இயலுவதாகச் செய்வதற்குப் பொருள்களும் வசதிகளும் கிடைக்காதவாறு செய்வதையும் இவர்கள் நம்ப வேண்டும். மெய்யாக, இக் கருத்துகளைப்பற்றிச் செலவிடும் நிறுவனங்களும் பட்ஜெட் செயலகமும் பெரும்பாலும் மாறுபட்ட கருத்துகளைக் கொண்டிருந்தன.

முடிவாக, எடுத்துக்கொண்ட ஒரு செலவு தெளிவாகத் தேவையற்றதென பட்ஜெட் அலுவலர்கள் நம்பலாம்; அதாவது, நிலையான கொள்கைபற்றி மாறுபட்ட கருத்து இருக்கலாம். ஆகவே, பொது மக்களால் ஆதரிக்கப்படுகின்ற நகரவை மருத்துவமனையொன்று மேம்பட்ட எக்ஸ் கதிரியக்க இயந்திரத்திற்காக ஒரு நிதி ஒதுக்கீட்டை எடுத்துக்கூறலாம். இப்போதைய கருவி காரணங்களின் அமைவு போதுமானதென்று, பட்ஜெட் அலுவலர் வலியுறுத்துகிருர்; மதிப்பீட்டைச் சிபாரிசு செய்ய மறுக்கிருர். மூளை திறம்பியவர்களுக்கான ஓர் அரச நிறுவனத்தின் கண்காணிப்பாளர் வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த நோய் நீக்கல் துறையில் பயிற்சிக்கெனப் பண ஒதுக்கீடு ஒன்றை வேண்டுகிருர். அரசினர் பணியாளர் தேர்வுக் கழகம் இதனுடைய வகைப்பாட்டுச் சிப்பந்தித் தொகுதியை விரிவுபடுத்த நிதிகளைக் கேட்கிறது. இத்தகைய விரிவை அனுமதிக்க பட்ஜெட் செயலகம் மறுக்கிறது.

இத் தெரியாத் துறையில் முழு நிறைவான பொதுக் கொள்கையின் புதிதாய்ந்து காணப்படாத பிரச்சினைகள் மலிந்து இருக்கின்றன. இத்தகைய நிகழ்வுகளில் பொதுநலத்தை யாருடைய முடிவுகள் பெரிதும் வெளிப்படுத்த இயலும்? தொழில் சார்ந்த முறையில் பயிற்சி பெற்றுள்ள சிவில் பணியாளர்களைக்காட்டிலும் சமூக விருப்பிற்குரிய முடிவுகளை நிதிச் செயற்பாடுகளில் பயிற்சி பெற்றிருக்கும் அலுவலர்கள் அடைய முடியுமா? நிருவாகப் பிரிவிற்குள் போட்டியிடுகின்ற கோரிக்கைகளுக்கிடையில் சிறிதளவு சமன்பாட்டை அடையவேண்டுமென்ருல், தலைமை நிருவாகியின் அதிகாரத்தின் கீழ்தான் இதை அடையமுடியும். இவர் பல நிகழ்வுகளில் செயலிகள் வழியாகச் செயற்படவேண்டும். பெரு முக்கியத்துவம் வாய்ந்த சமூக விளைவுகள் செறிந்த இத்தகைய கடிமான நுட்பப் பொறுப்புகளுக்காக எப்படி இந்தச் செயலிகள் தயாராக இருப்பார்கள்?

ஒன்று தெளிவாக இருக்கிறது: சில பட்ஜெட் நிறுவனங்கள் முற்றிலும் அறிவார்ந்த முடிவுகளைச் செய்ய வசதியாக வளங்களைப்

பெற்றிருந்தன. மிகக் குறைவான இனங்களில் இவைகளின் பணிகளை இவர்கள் எதிர்நோக்கியிருந்தனர். 'குற்றமுடைய' செலவினக் கலையைக் குறைப்பது முதன்மையானதாக இருந்தது. சமயத்தில் சேமிப்பைக்காட்டிலும் செலவிடல் முக்கியமானதாக இருக்கலாம்; ஆனால் பல பட்ஜெட் அலுவலகங்களில் இக் கோட்பாடு ஏற்பமைதிக்கு மாறான கருத்தாகலாம். அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் பட்ஜெட் செயலகம் தன்னுடைய பயன்பாட்டைக் குறைத்துக் கொண்டது. மற்றவைகளுக்கு எதிராக இது செயற்படுத்திய சிக்கன விதியைத் தனக்கே பயன்படுத்திக்கொண்டதால் பதினைந்தாண்டுகள் தன்னுடைய பெரும் வாய்ப்புகளை இது இழந்துவிட்டது.

துறையின் கொள்கைமீது பட்ஜெட் அலுவலர்கள் செல்வாக்கை ஈடுபடுத்தினர்கள் என்னும் ஊகம் இந்தப் பத்திகளில் பொதிந்திருக்கிறது. தம்முடைய முதல்வர்களிடமிருந்து பெறுவதைத் தவிர இவர்கள் கொள்கை எதையும் பெற்றிருக்கவில்லை என்று பல பட்ஜெட் நிபுணர்கள் வலியுறுத்துகின்றனர். அங்குப் பணத்தைச் செலவிடுவதைக்காட்டிலும் இங்குச் செலவிடலின் பயனுடைமை பற்றி இவர்கள் எந்தக் கருத்தையும் பெற்றிருக்கவில்லை என்பதை வலியுறுத்துவதில் இவர்கள் ஐயப்பாட்டிற்கிடமின்றி நேர்மையாக இருக்கின்றனர்; ஆனால் இவர்களின் அன்றாட முடிவுகள் காட்டிக்கொடுத்துவிடுகின்றன.[9] இது பட்ஜெட் நிபுணர்களின் திறனாய்வன்று; ஆனால் இவைகளோடு செயல் தொடர்புகொள்ளவேண்டியவர்களுக்கு இது ஓர் அறிவிப்பாகும். நிதி இயல் அலுவலர்கள், அரசியல் அறிஞர்களாகவும் பொருளாளர்களாகவும், கணக்கர்களாகவும் அல்லது சிக்கனக்காரர்களாகவும் இருக்கத் தேவையில்லையென்பதை இக் கருத்துகள் குறிப்பிடுகின்றன. நம்முடைய நிதி ஆளுநர்கள் யார், எத்தகைய சமூகத் தோற்றத்திலிருந்து இவர்கள் எழுகின்றனர், என்ன தத்துவத்தை இவர்கள் கொண்டிருக்கின்றனர், எந்தப் பரந்த நோக்கில் இவர்கள் தம் முடிவுகளைச் செய்கின்றனர் இவை போன்றவைகள்பற்றி நாம் ஒன்றும் தெரிந்துகொள்ளவில்லை. ஆனால் இவைகளின் பட்ஜெட், நிதி சார்ந்த நலந்தருகிற கட்டுப்பாட்டுத் திட்டம் முழுமையாக இருக்கவேண்டும்.

4. பட்ஜெட் தயாரித்தலும் திட்டமிடலும்

நிறைவேற்றுவதற்குத் தேவையான நிதிகளின் மதிப்பீடுகளோடு கூடிய எடுத்துக்கொண்ட செயல் திட்டந்தான் பட்ஜெட் என்பது. பணிச் செயல்முறை வகுப்பும் ஒரு திட்டமே. மதிப்

[9] அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் பட்ஜெட் செயலகத்தில் பல ஆண்டிற்குமுன் பட்ஜெட் ஆய்வாளர் ஒரு துயரார்ந்த முடிவைச் செய்தார். அதாவது கொலம்பியா மாவட்டத்தின் பொது மருத்துவமனையில் இட நெருக்கடியைத் தவிர்க்க மதிப்பீடுகளை மறுத்தார். இவருடைய கருத்தின்படி நோய்வாய்க்குட்பட்டிருப்போரைத் தனியார் பொருளுதவியைக் கொண்டு பேண வேண்டும் என்பதாகும்

பீடுகளைத் தயாரிக்கும் முறையும் தொடர்ச்சியான செயலகப் பட்ஜெட்டை அமைப்பதும் கட்டாயமாகத் திட்டமிடலை உட்படுத்துகிறது. ஆகையால் ஒரு திட்டம் அல்லது பொதுப் பணிகளின் வேறுபட்ட பரப்புகளின் பெருமளவிலான திட்டங்களை பட்ஜெட் எடுத்துக் காட்டுவதாகச் சொல்லலாம்.

இருப்பினும், ஓராண்டிற்கு அல்லது இரண்டாண்டிற்கொரு மதிப்பீட்டுத் தொகுப்பை இத் திட்டம் எடுத்துக் காட்டியது ஒரு முழுமையான திட்டமன்று; ஒரு திட்டத்தின் ஆண்டு வெட்டுக் கூறு நிறைவேற இயல்பாக இரண்டு, மூன்று, ஐந்து அல்லது பத்தாண்டுக் காலமாகும். இதன் பயனாக முந்திய பட்ஜெட்டுகளில் எடுத்துக் கூறப்பட்ட திட்டத்தின் ஆண்டு வெட்டுக் கூறுக்கு இது தொடர்புடையதாகும். இது வருங்கால பட்ஜெட்டிலும் இடம் பெறலாம். தன்னுடைய இறுதி ஆண்டுச் செய்தியில், காங்கிரசிற்கு, 'அரசாங்கத்தின் நிதிச் செயல் திட்டங்களை ஓராண்டு அடிப்படையில் வரையமுடியாது. அடுத்து வருகிற ஆண்டிற்கு மட்டுமன்றி, பாதுகாப்பு, பொருளாதாரம், பட்ஜெட் குறிக்கோள்கள் ஆகியவற்றின் அடிப்படையில் இது திட்டமிடப்படவேண்டும்; ஆனால் இது மூன்று அல்லது நான்கு ஆண்டு முன்கூட்டியே செய்யப்படவேண்டு' மென்று ட்ரூமென் சொன்னார்.[10]

ஒரு நிதியாண்டிற்கான பட்ஜெட் அந்த ஆண்டிற்கான செயல் திட்டத்தின் ஒரு பாகத்தையும் இதற்குப் பிறகு பல ஆண்டுகளின் செயல் திட்டங்களின் பாகங்களையும் வெளியிடவேண்டும். 1953ஆம் நிதியாண்டிற்கென ஒதுக்கீடு செய்யப்பட்ட படையின் நிதிகளில் பாதிக்குமேல் அவ் வாண்டின் போர்ச் செயற்பாட்டிற்காகச் செலவிடப்பட்டது; அல்லது மாறாக, 1953ஆம் ஆண்டிற்கு ஒதுக்கப்பட்ட பணத்தில் பாதிக்குமேல் பின்வரும் நிதியாண்டுகளின் திட்டங்களுக்கும் செலவிடப் பட்டதென்பதை மோசர் சுட்டிக் காட்டினார்.[11] நிதியாண்டிற்கு அப்பாலும் திட்டங்கள் விரிவாக்கப்பட்டன.

பட்ஜெட் மதிப்பீடுகளில் இடம் பெற்றிருக்கும் திட்டம், நிலையான துறைகள், இவைகளின் உட்பிரிவுகள் ஆகியவற்றின் விளைவு ஆகும். இது பட்ஜெட் அலுவலகத்தின் செயலாகாது. செயற்பட்டுக்கொண்டிருக்கும் அமைப்புகளின் திட்டங்களைத் திறனாய்வு செய்தல், மறு ஆய்வு செய்தலைவிட எந்த பட்ஜெட் நிறுவனமும் மிகையாக எதுவும் செய்யமுடியாது. முயற்சித் துணிவு பட்ஜெட் ஆய்வாளர்களிடமில்லை.

[10] The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending June 30, 1954, p. M 54.

[11] Frederick C. Mosher, Program Budgeting, p. 115.

ஆகவே திட்டமிட்லும் பட்ஜெட் தயாரித்தலும் இரண்டும் இணைந்து முழுமை யாக்கவல்ல செயற்பாடுகளாகும்.[12] கொள்கையும் செயல் திட்டம் வகுத்தலும் முதலில் வருகின்றன; திட்டத்தின் ஆண்டு அல்லது இரண்டாண்டின் வெட்டுக் கூறை எண் இலக்கமாக மாற்றுதல் பின்வருகிறது. நிலையான துறைகள் முந்திக் கொள்ளு கின்றன; பட்ஜெட் அலுவலர்கள் மறு ஆய்வு செய்கின்றனர்; திறனாய்வு செய்கின்றனர். சட்டசபைகள் திட்டங்கள், மதிப்பீடுகள் ஆகியவைபற்றி முடிவுசெய்கின்றன.

இருப்பினும், இப்பொழுது கிடைக்கிற நிதிகளை அடுத்த நிதி யாண்டில் புறநிலைப்படுத்துவதைவிட பட்ஜெட் தயாரித்தல் பெரிதும் ஒரு திட்டத்தை வெளிப்படுத்துவதில்லை. மதிப்பீடுகளைக் காங்கிரசு மறுதலிப்பதற்கு இப்பொழுது இருக்கும் செலவினத்திலிருந்து மாறுவது முன் அறிகுறியாக இருக்கையில் பல எண் இலக்கங்கள் மெய்ப்பிக்கப்படுகின்றன; ஏனெனில் இவைகள், இவைகளுக்கு முந்தியவைகளைப்போல் இருக்கின்றன. இவைகள் கூடுதலாக அல்லது குறைவாக இருக்கவேண்டுமா என்ற பிரச்சினையை இத்த கைய வாதங்கள் தவிர்க்கின்றன. மெய்யாக, அந்த இடத்தைக் காட்டிலும் இங்கு, கூடுதலாக அல்லது குறைவாகச் செலவிடுவதின் தராதரத் தகவுகள்பற்றி உண்மையான முடிவோடு அகல்விரிவான அளவில் திட்டமிடற்கான வாய்ப்பின் பரந்த பொருளில் இது இருக்க வில்லை. வனச் சேவைகளைப்போல் குறிப்பிடத்தக்க சில நிறு வனங்கள், இவைகளின் தனித்துறைக்குள் நீண்டகாலக் குறிக்கோள் களுக்காகச் சில திட்டமிடலாம்; திட்டமிடவும் செய்கின்றன. இது குறிப்பிடத்தக்க முன்னேற்றமாகும். காட்டியலாயினும் அல்லது மண்வளக் காப்பு, அல்லது சிவில் பாதுகாப்பு ஆகியவையாக இருந் தாலும் சமூகத் திட்டங்களிலும் தேவைகளிலும் முழுமையான மதிப் பீட்டிற்கு முதன்மை பெறலுக்கு உரிமை உடையதாகும். இந்தப் பிரச்சினைக்கான இறுதித் தீர்விற்கு நிறுவனச் சார்புடைய வழிகள் எதுவுமில்லை; காங்கிரசில் காணப்படுவதைத் தவிர மற்றவை இருக்க முடியாது.[13]

5. செயல் முறைத் திறம்

ஒரு நிறுவனம் தன்னுடைய நிதிகளைப் பெறுவதில் வெல்ல முடியாத இடர்களோடு திறமையுடன் நின்று சாமாளிக்கவேண்டி யிருப்பது தெளிவாகத் தெரிந்ததேயாகும். பட்ஜெட் செயலகத் தோடும் நிதியியல் இயக்குநர்களோடும், அல்லது பண ஒதுக்கீட்டுக்

12 Robert A. Walker, 'Relation of Budgeting to Program Planning,' P.A. R. IV. (1944), 97.

13 சிந்தனையார்ந்த ஒரு கட்டுரையில் இக் கருத்துரை விரித்துரைக்கப்படு கிறது. Edward C. Banfield, 'Congress and the Budget: A Planner's Criticism,' American Political Science Review, XLIII (1949), 1217.

கமிட்டிகளோடும், சட்ட ஆக்கப் பெரும்பான்மையோடும் போராட்டம் தொடர்ச்சியானதாகும். இதனுடைய பண ஒதுக்கீட்டுத் தரங்களைப் பேணுவதின் சிக்கலான பிரச்சினைகளோடும் ஒதுக்கீடுகளை அதிகப் படுத்துவதோடும் செயல் தொடர்பு கொள்வதில் இதனுடைய செயல் முறைத் திறங்களை ஒரு நிறுவனம் எப்படி ஒருங்கமைக்கிறது?

ஒதுக்கீட்டுக் கமிட்டிகளின் முக்கியமான உறுப்பினர்களுக் குள்ளும் சட்டசபையின் முதன்மையான உறுப்பினர்களுக்குள்ளும் தனிமையாக வலிமையை வளர்ப்பது வழக்கமான முறையாகும். நெருக்கடியான இடங்களில் வலிமை பெறுவதற்காக இழக்கவேண்டிய பொருளை வேண்டலாம்; இவ் விழப்பு முறைகேடானதன்று; ஆனல் இந்த வழியில் ஆதரவையும் பாதுகாப்பையும் பெறலாம். இவை பெருமதிப்பிற்குரியன. இக் காலம் காங்கிரசு சபையின் ஆட்சிக் காலம், மாநிலச் சட்டசபைகளில் இது ஒதுக்கீட்டுக் கமிட்டிகளின் ஆட்சிக் காலமாகும். தெரிந்ததென்ருலும் வரலாற்றுச் சிறப்புடைய இச் செயல்முறைத் திறம் இப்பொழுது மிக்க குறைந்த சிறப்புடைய தேயாகும். பழைய நடைமுறையை விவரித்த டேவிட் பி. ட்ரூமென் (David B. Truman) என்பார் இக் கருத்தைச் சிறப்பாக விளக்கினர். 'எல்லா நடைமுறை நோக்கங்களுக்கும், ஆட்சி இயல் நிறுவனங் களின் நிதிபற்றிய தொடர்பு முறைகள் காங்கிரசின் கமிட்டிகளோடு நேர்முகமாக இருந்தன. எல்லா நிலைகளிலும் அக்கறைக் குழுக்கள் ஆழ்ந்த அக்கறை கொண்டிருந்தன. பட்ஜெட் தயாரிக்கும் பொறுப் பை அதிபருக்கு அளித்து இத் தொடர்பு முறைகளை ஒரு புதிய கட்ட மைப்பில் புகுத்தியது......நிறுவனங்கள், இவைகளின் குழுக்கள் ஆகியவற்றின் சுயேச்சையான அதிகாரம் நீக்கப்படவில்லை; ஆனல் அதிபரிடத்தில் மிகப் பயனுள்ள முறையில் இடம் பெற்றுள்ள நலங்களோடு கணக்கிட்டுக்கொள்வதற்கும், அதிபரோடு இவை களுக்கான தொடர்ப்பு முறைகளில் மேம்பாடு நாடுவதற்கும் இவைகள் கடமைப்பட்டிருக்கின்றன.[14]

முன்னணியானதும் பெரும்பாலும் கடுமையானதுமான நிறு வன இடையூறு, பட்ஜெட் அலுவலகத்திலும் தலைமை நிருவாகியிடத் திலும் இருக்கிறது. இதுபற்றியும் பண ஒதுக்கீடு செய்யும் நிறு வனங்கள்பற்றியும் செயல்முறைத் திறங்கள் வளர்க்கப்படவேண்டும். சொந்தமான தனித்த அறிவாற்றல்களைக்காட்டிலும் மற்றக் கூறு களில் வெற்றி நிலைபெறுகிறது. ஒரு குறிப்பிட்ட நிகழ்வை எடுத்துக் கொண்டால், அமெரிக்க ஐக்கிய நாட்டின் பட்ஜெட் செயலகத்தோடு ஒரு கூட்டரசு நிறுவனத்தின் செயல் தொடர்பில் இதன் தேவைகளை எடுத்து விளக்கி நம்ப வைப்பதில் முதன்மையாகச் சார்ந்திருக்கிறது.

[14] David B. Truman, 'The Governmental Process' (New York: Knopf, 1951), pp. 428-29.

அடையவேண்டிய செயல் திட்டக் குறிக்கோள்களுக்கும் இவைகளை அடைவதற்கான நிதித் தேவைகளுக்கும் இடையிலான தொடர்பு முறையை அறிய மெய்ப்பாட்டுக் குறிப்புகள் இப் பகுத்தறிவுப் பகுப் பாய்வை அளிக்கின்றன. இறுதிப் பயன்களைப்பற்றி விவாதம் இல்லை: ஆனால் வழிகள், நேர அறுதி செய்தல், அலகுச் செலவு, வேலை முறைகள், வேலை அளவிடல், அமைப்பின் திறமை போன்ற வைகள்பற்றி விவாதம் இருக்கிறது. சரி நுட்பத்தை எப்பொழுதும் உடனடியாக அடைய முடியாவிட்டாலும், கொள்கை அளவில் பிரச்சினை பொறி இயலைச் சார்ந்ததாகும். வேலை நிறைவேற வேண்டும்; ஒரு குறிப்பிட்ட விளைவின் அளவைப் பெற வளங்களின் குறிப்பிட்ட அளவு தேவைப்படுகிறது; வேலையைக் குறித்த நேரத் தில் நன்ருகச் செய்யப் போதிய வளங்கள் அனுமதிக்கப்படவேண்டும். எடுத்துக்காட்டாக, அல்லது அமைப்பு 'அ' வைக்காட்டிலும் அமைப்பு 'ஆ', மீட்புச் செயலகத்தைக்காட்டிலும் படைத்துறைப் பொறியர் அணி, அல்லது எதிர்மாருக ஒரு நிறுவனம் திறமையோடு வேலையைச் செய்து முடிக்கலாம் என்று வாதிக்கலாம். நம்பவைப்பதற் குரிய பொருள்கள் உண்மை நிகழ்ச்சியோடு தொடர்புடையன; இவைகளின் நிறைவுடைமை, வழுவற்ற தன்மை ஆகியவற்றை அடிப்படையாகக் கொண்டு ஆராய்ச்சி செய்யப்படுகின்றன. ஒதுக் கீட்டு உட்குழுக்களின் விசாரணைகளின்போது நிறுவனத் தலைவர் களுக்கும் பட்ஜெட் செயலகத்திற்கும் அதிபருக்கும் உள்ள தொடர்பு முறைகளை ஒரு முந்திய பிரச்சினையின் செயல் திறமுறை உட்படுத்து கின்றது. பட்ஜெட் செயலக வெட்டுகளைச் செயலகத் தலைவர்கள் பொருட்படுத்தாத ஒரு தொடக்கப் போக்கு இருந்தது. இவைகளின் அசல் மதிப்பீடுகளுக்காக இவைகள் வாதாடின. சில இடங்களில் இந்தச் செயல்முறை இன்னும் நிலவுகிறது. அதிபர் கால்வின் கூலிட்ஜ் அனுப்பிவைத்த மதிப்பீடுகள்தாம் சட்டப்படியானவை யென்றும், இவைகளுக்குச் செயலகத் தலைவர்கள் நம்பத் தக்க ஆதர வளிக்க வேண்டியது கடமை யென்றும், இவருடைய பட்ஜெட்டின் ஒருமைப்பாட்டைக் காக்க இவர் விரும்பினுர் என்றும் முறையாக இச் செயல்முறையைக் கூலிட்ஜ் கண்டித்தார்.

பட்ஜெட் செயலகத்திற்கு அனுப்பப்பட்ட மதிப்பீடுகள் காங்கிர சின் கமிட்டிகள்முன் எடுத்துரைக்க அதிகாரம் பெற்ற மதிப்பீடுக ளென்று வெளிப்படையாக உணருகின்ற அலுவலர்கள் இன்னும் சிலர் இருப்பது கண்டு நான் வருந்துகிறேன் (இவர் சொன்னுர்). பட்ஜெட், கணக்கு வைப்புச் சட்டத்தின்படி, தலைமை நிருவாகி காங்கிரசிற்கு அனுப்பும் மதிப்பீடுகள்மட்டுமே சட்டப்படியானவை என்று இங்கு நான் சொல்லுகிறேன். இந்த மதிப்பீடுகளுக்குத்தான் உங்களுடைய பற்றுறுதியைக் காட்டுகின்ற ஆதரவு வேண்டும்...... தலைமை நிருவாகி என்ற முறையில் என்னுடைய பட்ஜெட்டின்

ஒருமைப்பாட்டைக் காக்க நான் முற்படுகிறேன் என்பதற்கு இந்த விளம்பரத்தை இதனுடன் அளிக்கிறேன்.

சில மாநிலங்களில் வேறொரு விதி நிலவுகிறது. சட்ட சபைக்கு அனுப்பப்படுகின்ற பட்ஜெட் அசல் மதிப்பீடுகளையும் திருத்தப் பெற்ற மதிப்பீடுகளையும் கொண்டிருக்கலாம். மாறான நிருவாக சிபாரிசுகளின் தடைகளோடு இருந்தாலும், ஒதுக்கீட்டுக் கமிட்டி களின் முன் துறையைச் சேர்ந்த அலுவலர்கள் தம் வழக்கை முற்றி லும் புதிதாக விவாதிக்கும் சுயேச்சையை இவர்கள் தங்க வைத்துக் கொண்டிருக்கின்றனர். பல ஆளுநர்கள் இன்னும் மறுப்பதிகாரம் பெற்றிருந்தாலும், இவர்களின் சொல் திறம் நிலைபெற்றால் இதுவே முடிவானதாக இருக்கும்.

மாநகர்களில் செயல்முறை மாறுபடுகிறது. நகராட்சி அலுவ லகங்களின் செறிவு, நகரவைகளும் அலுவலர்களும் நெருங்கி உறவா டுதல், தலச் செய்தித் தாள்களின் அக்கறை, சிறிய அளவிலான செயற்பாடுகள் (பெரிய நகரங்களைத் தவிர), கவுன்சில் உறுப்பினர் களைப் பொறுத்தவரையில் இதன் பயனுலான சொந்த அக்கறை ஆகியவை நாட்டின், அரசுகளின் நிதிபற்றியவைகளில் நிருவாக அதிகாரத்திற்கு உதவியளிக்கும் நுட்ப வேறுபாடுகளை மங்கலாக்க முற்படுகின்றன. இருப்பினும், விதிப்படி நகர மேலாளர்கள் இவர் களுடைய மதிப்பீடுகளைக் கட்டுப்படுத்துகின்றனர்; நிதிச் செயற்பாடு களின் தம்முடைய முனைப்பான கட்டுப்பாட்டைப் பேணுவதில் வலிமை மிக்க நகர முதல்வர்கள் இடர்ப்படவில்லை. நகர முதல்வருக் கும் கவுன்சிலுக்கும் அல்லது ஆளுநருக்கும் சட்ட மன்றத்திற்கும் இடையிலான கட்சி ஒற்றுமையைப் பெரிதும் சார்ந்திருக்கிறது.

கூட்டரசுச் செயல் முறைக்குத் திரும்பினுல், இவைகளில் செய லகத் தலைவர்கள் தம் கடமைகளில் அதிபரிடம் விழிப்புடையவர்களாக இருக்கின்றனர்; ஆனுல் பெரும் தியாகத்தாலன்று. இந்தச் செயல் முறை மிக நுட்பமானது. நட்பார்ந்த கமிட்டி உறுப்பினர் ஒருவர் மனமுறிந்த செயலகத் தலைவர் ஒருவரைக் கமிட்டிக் கூட்டத்திற்கு வந்து ஏற்கப்பட்ட மதிப்பீடுகள் முற்றிலும் இவருடைய தேவைகளைச் சமாளிக்கப் போதுமா என்று சொல்லுவதற்கு அழைக்கலாம்; செயலகத் தலைவர் 'இவர் கைகளுக்கு வலுவூட்ட' இவருடைய அசல் மதிப்பீடுகளை ஆதரிக்கிறுர். காங்கிரசின் அன்பிற்குரிய நிறுவனங்களைத் தவிர, இது ஓரளவு இடையூறு நிறைந்த துணிகர முயற்சியாகும்.

ஒரு தடவை முறையான ஆய்வுகள் முடிந்தவுடன், கமிட்டியின் ஏற்பின் அடிப்படையில் நிறுவனம் தன்னுடைய வாய்ப்பு வளங்களை மதிப்பிடவேண்டும், ஏதாவதிருந்தால், செய்ய வேண்டியது என்ன இருக்கிறதென்பதை முடிவு செய்யவேண்டும். குறைந்தது, வினுக் களுக்கு விடையளிக்க, தவருக அறிந்து கொண்டிருப்பவைகளைத்

திருத்த, மறை திறவைக் கவனிக்க, உட்கமிட்டிகளின் சிபாரிசுகளைப் பகுப்பாய்வு செய்ய, பொருத்தமான கமிட்டிக்கும் இவருடைய அமைப்பிற்கும் தொடர்பு அலுவலராக இருக்க, நிறுவனத்தின் பிரதிநிதி கிடைப்பதாக இருக்கவேண்டும்.

தன்னுடைய கட்சியில் செல்வாக்குடைய, அல்லது ஒரு கமிட்டித் தலைவர், அல்லது ஒதுக்கீட்டு உப கமிட்டித் தலைவர் ஆகியோரைப் போல் நட்பான காங்கிரசு உறுப்பினர் ஒருவரை ஒவ்வொரு நிறுவனமும் பெற்றிருத்தல் திண்ணம். மெய்யாக, கமிட்டித் தலைவர்கள் குறிப்பிட்ட செயலகங்கள் அல்லது ஆணைக் குழுக்களின் (கமிஷன்) பலரறிந்த ஆதரவாளர்களான நிகழ்ச்சிகள் தெரிந்தவைகளே. பட்ஜெட் குறைப்புகளை எதிர்த்துக் காப்பதற்கு மட்டுமன்றிச் சீரமைப்பால் அல்லது பகைமையான சட்டத்தால் நிறுவனத் தகு நிலைக் குறைவிற்கெதிராகவும் இவர்களின் செல்வாக்குப் பயன்படுத்தப்பட்டது. இவ் வுறுப்பினர்கள் ஒதுக்கீட்டுக் கமிட்டியில் பணியாற்றுதல் இவர்கள் அருமதிப்புள்ளவர்களாவார்கள். சரியான வினாக்களை இவர்கள் கேட்கிறார்கள். நிறுவனம் சிறந்த முயற்சியை மேற்கொள்ள வாய்ப்பளிக்கின்றனர்; நிறுவனத்தை இடரான கேள்விகளிலிருந்து காக்க உதவுகின்றனர்.

வெளியுதவி செயற்பாட்டில் வந்தடைய இப்பொழுது சிறந்த நேரமாகும். பொதுவான குடியிருப்பு வசதிக்கான ஒதுக்கீடுகளைத் தொழிலாளர் இயக்கங்கள் ஆதரிப்பதாகத் தோன்றலாம்; படையின் பொறியர் அணிக்கான நிதிகளைத் தேசிய ஆறுகளும், துறைமுகக் காங்கிரசும் நாடலாம்; அல்லது விலை ஆதரவிற்காக அமெரிக்கப் பண்ணைச் செயலக நிறுவனம் உதவி கேட்கலாம். இத்தகைய ஆதரவைத் திரட்டுவதில் துறைத் தலைவர்கள் கவனமாக இருக்கின்றனர். ஏனெனில், கண்டுபிடிக்கப்பட்டால், இத்தகைய நேரான அழைப்புத் தோல்வியடையலாம்; கண்டுபிடிக்கப்படாதிருந்தால், ஓர் இடரான வருங்காலத் தொடர்பு முறை சூழும். வெளிப்படையான அழைப்புத் தேவையில்லை; ஒதுக்கீடுகளின் போக்குகளை அக்கறைக் குழுக்கள் கவனிக்கின்றன; இவைகள் தம் சொந்தத் துணிவு முயற்சிகளை மேற்கொள்ளுகின்றன. நிதிகளைப் பாதுகாக்க வேண்டுமென்ற பொது முயற்சியில் அலுவல் சார்ந்த, சாராத கட்சிகளுக்கிடையில், சில நிகழ்வுகளில் ஐயமின்றி, பெரிதும் முறையான தொடர்பு இருக்கிறது.

உண்மையான குறிப்புகளை அளிப்பதைத் தவிர, உயர் அரசியல் தலைமையை நிருவாகத் தலைமை ஏற்க வேண்டியது இந்த நிலையில் தான். முக்கியமான முடிவுகள் அரசியல் சார்புடையவை; துறைத் தலைவர்களும் இவர்களுடைய அரசியல் உதவியாளர்களும் இவைகளைச் செயல் விளைவாக்கத் தக்கவர்கள். தேவையான அரசியல் வலிமையை

எப்படித் திரட்டுவது என்பது இந் நூலின் எல்லேக்கு அப்பாற்பட்ட கலேயாகும்; ஆனல் பட்ஜெட் செயல் திறமுறையில் இது ஓர் இன்றி யமையாக் கூறுகும். மற்ருேர் இடத்தில் மிக முக்கியமான ஒன்றைக் காப்பாற்ற இங்கு ஒரு நிதித் தியாகம் தேவையாகலாம்; மற்ருெரு சபையில் நேர்ந்த மதிப்பு இழப்பை ஒரு சபை சீர்படுத்திவிடலாம்; இந் நீண்ட போராட்டத்தில் கலந்தாய்வுக் கமிட்டி அதன் இறுதிப் பாதுகாப்புக் குழியாகும். சமரச இணக்கம் வழக்கமாகி வருகின்றது; பல்வேறு நிருவாக நிறுவனங்களின் அரசியல் தலேவர்கள் உடன் பாட்டின் கருத்துக் கூறுகளே ஏற்படுத்துவதற்கு அதிகாரம் அல்லது தகுநிலேயைப் பெற்றிருக்கின்றனர்.

செய்யத்தக்கதிற்கும் விரும்பத்தக்கதிற்கும் இடையிலான மோத லால் நீண்ட பட்ஜெட் செயல்முறை முழுவதிலும் சூழ்ச்சித் திறமும் செயல்முறைத் திறமும் மேம்பட்டு நிற்கின்றன. நேர அறுதியிடலின் இயலறிவோடு எது செய்யத்தக்கதென்பதின் சரிநுட்பமான மதிப்பீடு பெருமளவில் செயல்முறைத் திறக்கலேயாகும். சட்ட ஆக்கத் தட்ப வெப்ப நிலேயில் பருவ காலங்களுமிருக்கின்றன; ஆட்குறைப்புக் காலமாகிய இப்பொழுது செய்யத்தக்கதின் பரப்பெல்லே சுருங்குகிறது; விரிவடைகின்ற காலமாகிய நீண்டு காலந் தாழ்த்தப்பட்ட செயல் திட்டங்கள் இப்பொழுது வளம்பெறக் கூடியவைகளாகலாம். அறி வார்ந்த செயலகத் தலேவர் இம் மாற்றங்களே உணர்ந்து தம் வாய்ப்புக்களின் நற்பயன்களேப் பெறுகிருர்.

பெயர் அட்டவணை

கலைச்சொல் அகராதி

Accountability	— பதில் சொல்லும் பொறுப்பு
Accountant General	— கணக்கர் நாயகம்
Administrative Accountability	— ஆட்சிப் பொறுப்பு
Administrative Board	— ஆட்சி இயல் கழகம்
Administrative Branch	— ஆட்சிப் பிரிவு
Administrative Law	— ஆட்சிச் சட்டம்
Administrative Management	— ஆட்சி மேலாண்மை
Administrative Order	— ஆட்சிக் கட்டளை
Administrative Report	— ஆட்சி அறிக்கை
Administrative Authority	— ஆட்சி அதிகாரம், அதிகாரி, அதிகார நிலையம்
Administrative Powers	— ஆட்சி அதிகாரங்கள்
Administrative Relations	— ஆட்சித் தொடர்புகள்
Administrative Sanctions	— ஆட்சி அதிகார ஒப்பளிப்பு
Administrator	— ஆட்சியாளர்
Agricultural Deparment	— வேளாண்மைத் துறை
American Municipal Board	— அமெரிக்க நகராட்சிக் கழகம்
Annual Budget	— ஆண்டு வரவு செலவுத் திட்டம்
Annual Financial Statement	— ஆண்டு நிதி நிலை விவர அறிக்கை
Appropriation Bill	— ஒதுக்கீட்டு, நிதி ஒதுக்க மசோதா
Assistant	— உதவியாளர்
Assistant, Personal	— நேர் உதவி அலுவலர்
Assistant, Sub Assistant	— துணை உதவியாளர்
Attorney General	— வழக்கறிஞர் நாயகம்
Auditor	— தணிக்கையாளர் (கணக்கு)
Auditor General	— தணிக்கை நாயகம்
Authorisation	— அதிகாரமளித்தல்
Auxiliary Services	— துணைப் பணிகள்

Bank	— பாங்க், பொருளகம்
Bill	— மசோதா, சட்ட மூலம்
Board	— கழகம்
Board of Directors	— இயக்குநர் கழகம்
Budget	— வரவு-செலவுத் திட்டம், பட்ஜெட்
Bureau	— செயலகம்
Bureaucracy	— அதிகார வர்க்கம்
Capital Expenditure	— மூலதனச் செலவினம்
Career Services	— வாழ்க்கைத் தொழில் சார்ந்த பணிகள்
Centralization	— ஒருமுனைப்படுத்தல்
Chair of Command	— கட்டளைத் தொடர், வழி
Chief Executive	— தலைமை நிருவாகி
Civil Servants	— சிவில் பணியாளர்
Classification Act	— வகைப்பாட்டுச் சட்டம்
Collection	— (வரி) வசூல்
Communication	— செய்தியறிவிப்பு, போக்குவரத்து
Communication, Inland-Wasterway	— உள்நாட்டு நீர்வழி
Coordination	— இணைத்தல், ஒருமைப்படுத்தல்
Corporation	— கூட்டு நிறுவனம்
Decentralization	— அதிகாரப் பன்முனைப்படுத்தல்
Defence Department	— பாதுகாப்புத் துறை
Delegation of Power	— அதிகார ஒப்படைப்பு
Democratic Administration	— ஜனநாயக ஆட்சி
Deposit	— வைப்பு, வைப்புத் தொகை
Direction	— கட்டளை, இயக்குதல்
Director	— இயக்குநர், நெறியாளர்
Discretionary Power	— உசித அதிகாரம்
Electoral College	— தேர்வாண்மைக் குழு
Electric Installation	— மின்சார அமைப்பு
Engineer	— பொறியாளர்
Examination	— தேர்வு, விசாரணை
Executive Law	— நிருவாகச் சட்டம்
Ex-officio	— அலுவலாள்
Federation	— கூட்டரசு
Federal Government	— கூட்டரசாங்கம்
Field Officer	— கள அலுவலர்
Financial	— நிதிபற்றிய

Financial Year — நிதியாண்டு
General Accounting — பொதுக் கணக்கு வைப்பு
Government Securities — அரசாங்கக் கடன் பத்திரங்கள்
Governor — ஆளுநர்
Grants — உதவித் தொகைகள்
Heads of Departments — துறைத் தலைவர்கள்
Hierarchy — படி நிலை அமைப்பு
Home Department — உள் துறை
Incidental Charges — இடை நிகழ் செலவுகள்
Independent Regulatory Commission — சுயேச்சையான கட்டுப்பாட்டுக் கமிஷன்
Informal — முறையிணையா
Initiative — தொடக்கத் துணிவு, தொடக்க உரிமை
Inspector — ஆய்வாளர்
Institution — நிலையம், நிறுவனம்
Interest Groups — அக்கறைக் குழுக்கள்
Judicial Service — நீதித் துறைப் பணியாளர்த் தொகுதி
Jurisdiction — ஆட்சி வரம்பு, அதிகார வரம்பு
Labour — தொழில், தொழிலாளர்
Legislation — சட்டம், சட்ட ஆக்கம்
Legislative Control — சட்டக் கட்டுப்பாடு
Limited Government — வரையறைக்குள்ளான அரசாங்கம்
Limited Liability — வரையறுக்கப்பட்ட பொறுப்பு
Line — முதன்மை (நிறுவனம்)
Local Administration — தல ஆட்சி
Local Authority — தல அதிகாரி, அதிகார நிலையம்
Management — மேலாண்மை
Manager — மேலாளர்
Management, Middle — இடைநிலை மேலாண்மை
Manual — கையேடு
Mayor — நகர முதல்வர்
Merit System — திறமை முறை
Narcotic Drugs — மயக்க மருந்துகள்
Navigation — கப்பலோட்டு இயல்
Operation — செயற்பாடு, நடவடிக்கை
Organization — அமைப்பு

Passport — பயண அனுமதிச் சீட்டு
Patronage — ஆதரவு
Periodicals — காலமுறை விவர அறிக்கைகள்
Personnel — பணியாளர் தொகுதி
Poll — வாக்கெடு, வாக்கெடுப்பு
Private Interests — தனி நலன்கள்
Red Tapism — சிவப்பு நாடா முறை
Rotation of Office — பதவியில் சுழற்சி
Routine work — வாலாய வேலை
Rule of Law — சட்டத்தின் ஆட்சி
Secretariat — அரசாங்கத் தலைமை அலுவலகம்
Secretary — செயலாளர்
Additional Secretary — இணைச் செயலாளர்
Assistant Secretary — உதவிச் செயலாளர்
Deputy Secretary — துணைச் செயலாளர்
Joint Secretary — கூட்டுச் செயலாளர்
Private Secretary — நேர்முகச் செயலாளர்
Under Secretary — நேர் உதவிச் செயலாளர்
Separation of Power — அதிகாரப் பிரிவினை
Shipping and Navigation — கப்பல்களும் கப்லோட்டலும்
Social Securitiy — சமூக இடர்க் காப்பு
Social Welfare State — சமூக நல அரசு
Spoils System — பதவிப் பங்கீட்டு முறை
Stock Exchanges — பங்குப் பத்திர மாற்று நிலையங்கள்
Staff — சிப்பந்தித் தொகுதி
Supreme Court — தலைமை நீதிமன்றம்
Team Work — குழுப்பணி
Technical — தொழில் நுட்பம்பற்றிய
Technology — தொழில் நுட்பவியல்
Trade Union — தொழிலாளர் சங்கம்
Treasury Officer — கருவூல அலுவலர்
Work load — வேலைப்பளு
Workman's Compensation — வேலையாள் இழப்பீடு

16.	அமெரிக்காவின் நவீன பொருளாதார வளர்ச்சி	இ. சி. மோகன்	5—00
17.	அமெரிக்கப் பொருளாதார வரலாறு - I	மு. க. சுப்பிரமணியம்	11—00
18.	அரசாங்க நிதியியலின் பொருளாதாரம் - I	மா. குமாரசாமி	10—00
19.	இந்தியாவின் பொருளாதார வளர்ச்சி - I	தே. வேலப்பன்	10—00
20.	பணம்-சிறு விளக்கம்	கோ. இராதாகிருஷ்ணன்	10—00
*21.	வணிக இயலின் தத்துவங்கள்	கு. ஆளுடைய பிள்ளை	9—50
22.	பத்தொன்பதாம் நூற்றுண்டில் கிரேட் பிரிட்டனில் தொழில் வாணிபப் புரட்சி	சூ. ரா. கருப்பண்ணன்	11—00

வரலாறு

*23.	பிரிட்டன் வரலாறு - I	கி. ர. அனுமந்தன்	10—00
*24.	பிரிட்டன் வரலாறு - II	கி. ர. அனுமந்தன்	9—75
*25.	ஐரோப்பிய வரலாறு - I	டி. வி. சொக்கப்பா	4—50
26.	ஐரோப்பா-கடந்த ஐந்து நூற்றுண்டு காலச் சரித்திரம்	வை. விருத்தகிரீசன்	15—00
27.	இங்கிலாந்து வரலாறு - I	இரா. அண்ணுமலை	13—00
28.	இங்கிலாந்து வரலாறு - II	பா. மாணிக்கவேலு	13—00
29.	இங்கிலாந்தின் வரலாறு - I	க. த. திருநாவுக்கரசு	15—00
30.	இந்தியாவின் சிறப்பு வரலாறு - I	இ. வெ. குப்புசாமி	7—50

அரசியல்

*31.	இந்திய அரசியலமைப்பு	வீ. கண்ணையா	4—75
32.	அரசியலுக்கு ஓர் அறிமுகம்	டி. செல்லப்பா	8—50
33.	தற்கால அரசியல் அமைப்புகள்	மோ. வள்ளுவன் கிளாரன்சு	8—50

* மூல நூல் (original book)

34.	பன்னாட்டு அரசியல் - I	திருமதி நூர்ஜஹான்பாவர்	16—00
35.	பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் - I	வீ. கண்ணையா	9—00
36.	பொதுத்துறை ஆட்சி இயல் - II	அ. ஜெகதீசன்	7—25
	உளவியல்		
37.	குழந்தை உளவியல் - I	கி. ர. அப்புள்ளாச்சாரி	8—00
38.	குழந்தை உளவியல் - II	கி. ர. அப்புள்ளாச்சாரி	7—00
39.	உட்கவர் மனம்	சி. ந. வைத்தீஸ்வரன்	7—00
40.	இளையோர் உளவியல் - I	தி. இரா. அரங்கராசன்	12—00
41.	இளையோர் உளவியல் - II	தி. இரா. அரங்கராசன்	9—00
42.	சமூக உளவியல்	என். வேதமணி மானுவேல்	9—25
43.	பிறழ்நிலை உளவியல்	அ. பெசன்ட் கிரிப்பர்ராஜ்	11—00
44.	பித்தரின் உள்ளம்	அ. பெசன்ட் கிரிப்பர்ராஜ்	3—00
	தத்துவம்		
45.	இந்து சமயத் தத்துவம்	ஞா. ராஜாபகதூர்	5—50
	அறவியல்		
46.	அறவியல்-ஓர் அறிமுகம்	கோ. மோ. காந்தி	8—50
	அளவை யியல்		
47.	அளவை இயல்-தொடக்க நூல்	கி. ர. அப்புள்ளாச்சாரி	2—50
	மானிட வியல்		
48.	மானிடவியல்	ம. சு. கோபாலகிருஷ்ணன்	4—75
49.	பண்பாட்டுக் கோலங்கள்	கி. பூ. சுப்பிரமணியன்	5—50

* மூல நூல் (original book)

	சமூகவியல்		
50.	சமூகவியலின் அடிப்படைக் கோட்பாடுகள்	ஜெ. நாராயணன்	10—00
	புவியியல்		
* 51.	ஆசியா - I	கொ. சேஷ. நரசிம்மன்	9—50
* 52.	ஆசியா - II	கொ. சேஷ. நரசிம்மன்	8—75
* 53.	ஐரோப்பாக் கண்டத்தின் புவியியல்	ஏ. எஸ். நாராயணன்	8—50
* 54.	வட அமெரிக்கா	குமாரி இரா. அலமேலு	8—25
* 55.	தென் கண்டங்கள் - ஆஸ்திரேலியா	திருமதி எச். நியூமன்	4—00
* 56.	புவிப் புறவியல் - II	நா. அனந்தபத்மநாபன்	6—00
* 57.	செய்முறைப் புவியியல்	சு. ஜெயச்சந்திரன்	9—00
* 58.	மக்கட் பரப்பியல்	வி. எஸ். அனந்தபத்மநாபன்	6—25
* 59.	சமுத்திரவியல்	கோ. இராமசுவாமி	6—50
60.	காலநிலை இயல் - I	கொ. சேஷ. நரசிம்மன்	10—00
61.	வளியியலுக்கு ஓர் அறிமுகம்	கோ. இராமசாமி	11—00
* 62.	புவி அமைப்பு இயல்	சி. விசுவநாதன்	4—75
	புள்ளியியல்		
* 63.	புள்ளியியல்-அறிமுகம்	சு. வைத்தியநாதன்	10—00
64.	புள்ளியியல் முறைகள் - I	கோ. சண்முகசுந்தரம்	10—00
65.	நம்மைச் சுற்றியுள்ள பேரண்டம்	தி. வி. லட்சுமி நரசிம்மன்	6—50

* மூல நூல் (original book)

	விலங்கியல்		
* 66.	விலங்கியல்	பெ. மா. அண்ணுமலை, இரா. முருகேசன்	12—00
	பௌதிகவியல்		
67.	ஒளி நூல்	ச. சம்பத்து	10—00
	பொது நூல்கள்		
68.	மகாத்மா காந்தி	சரஸ்வதி தங்கையன்	3—25
69.	இந்தியாவில் குடியானவர் வாழ்க்கை	எஸ். இலட்சுமி	3—50
70.	விவசாயப் புரட்சி	வி. கார்த்திகேயன்	8—00
71.	சேமக் கை-நூல்	ஆ. சுப்பிரமணியன்	2—50
* 72.	நீரிழிவு க்ஷயரோகம்	ஜி. வேங்கடசாமி, ஏ. கதிரேசன்.	2—50

* மூல நூல் (original book)